CNDH
MÉXICO
Defendemos al Pueblo

CASA EDITORIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
"ROSARIO IBARRA DE PIEDRA"

Genealogía de la Guardia Nacional. Desarrollo histórico de un modelo de seguridad

CARLOS BROKMANN HARO



SERIE CUADERNOS DEL CENADEH “ROSARIO IBARRA DE PIEDRA”

Genealogía de la Guardia Nacional. Desarrollo histórico de un modelo de seguridad

Carlos Brokmann Haro



Carlos Brokmann Haro
Centro Nacional de Derechos Humanos
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Edición digital: diciembre, 2022

Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
Demarcación Territorial La Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México.

Diseño: Jessica Quiterio P.
Formación: Carlos Acevedo R.



Contenido



INTRODUCCIÓN. NUEVO MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA

A finales del 2018, el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, realizó una serie de propuestas para establecer un nuevo modelo de seguridad en México, mismo que modificaba sus posiciones, expresadas principalmente en varias campañas políticas. El 14 de noviembre presentó el Plan Nacional de Paz y Seguridad que implementaría un plan basado en la reforma (con mayor precisión, su refundación) de la Guardia Nacional (GN). Académicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos protectores de los derechos humanos expresaron su preocupación por diversos aspectos de las reformas constitucionales. Para Amnistía Internacional (AI), la mayor preocupación se refiere al carácter militar de la corporación, mismo que considera contrapuesto con las mejores prácticas propuestas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sistema IDH):

> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como lo es México, pueden desplegar a las fuerzas armadas para cuestiones que no sean un conflicto bélico, por ejemplo, para enfrentar problemas excepcionales de criminalidad o de violencia interna. Pero en dichos casos, la Corte ha señalado que los Estados deben siempre "limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas".[1]

La protección de las personas y bienes a través de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNSUF) tiene varios ejes importantes para la gobernabilidad y la impartición de la justicia. El primero es la protección de las personas que no participan directamente en el Uso de la Fuerza, sino que son testigos, pasivos o inocentes. El empleo adecuado de la Fuerza implica qué este Sector corra el menor riesgo posible, al ser tomado como el objetivo fundamental de la protección mediante la administración de la Fuerza. Por supuesto, el adecuado empleo de la Fuerza protege al mismo tiempo a los actores involucrados directamente en los incidentes de Riesgo: Agentes y presuntos delincuentes o perpetradores. El segundo eje

[1] Amnistía Internacional, *México: Guardia Nacional. Obligaciones internacionales de Derechos Humanos*, Londres, Amnesty International, 2019, p. 4.



de protección es el jurídico, puesto que participantes directos e indirectos o pasivos quedan protegidos al máximo mediante el adecuado Uso de la Fuerza. Este concepto engloba diversas acepciones y ha sido manipulado de tantas maneras que hemos preferido referir su conceptualización al organismo más experimentado y especializado en su control y verificación.

Partamos de su definición pragmática en términos jurídicos, de derechos humanos y de protección de vidas e integridad física, propuesta por el Comité Internacional de la Cruz Roja:

> El Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (CC) y los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (PB) no son tratados, pero ofrecen orientación sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego. El CC establece normas para las prácticas relativas a la aplicación de la ley que guardan coherencia con las disposiciones sobre las libertades y los derechos humanos fundamentales. Los PB contienen principios para "asistir a los Estados Miembros (del Consejo Económico y Social) en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley". Los principios esenciales que rigen el uso de la fuerza y las armas de fuego son:
>
> - la legalidad;
> - la precaución;
> - la necesidad, y
> - la proporcionalidad.



> Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden recurrir a la fuerza únicamente cuando todos los demás medios para lograr el objetivo legítimo resulten ineficaces (necesidad) y el uso de la fuerza pueda justificarse (proporcionalidad) en relación con la importancia del objetivo legítimo (legalidad) que se desea alcanzar. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener moderación al emplear las armas de fuego y actuar en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga (PB, principios 4 y 5). Sólo podrán utilizar la fuerza necesaria para lograr un objetivo legítimo. En el caso de los participantes pasivos e involuntarios, a su máxima protección física se suma qué serán cubiertos por las autoridades judiciales, evitando cualquier menoscabo a sus derechos y garantías. Por su lago, el Agente qué aplique la doctrina del Uso de la Fuerza de manera reglamentaria cuanta con la protección legal necesaria para ser exonerado de cualquier responsabilidad en caso de incidentes qué provoquen pérdida de vidas o lesiones, cobertura qué debe reforzar se mediante el apoyo de sus Mandos en caso de haber operado en el marco legal. Por último, esta aplicación de la LNSUF provee una protección directa al presunto delincuente o perpetradores al evitare uso excesivo de la Fuerza, mantener una comunicación constante qué le asegure qué su integridad será protegida en cuanto cese de representar un riesgo.[2]

El Uso de la Fuerza es uno de los aspectos más estudiados y reglamentados en materia de seguridad, sin importar que se trate del escala nacional, interior o pública. Debido a estas consideraciones, diversas instituciones y organismos han propuesto lineamientos y consideraciones fundamentales para normar el Uso de la Fuerza en dos contextos fundamentales; el conflicto armado internacional y la seguridad ciudadana. El primero corresponde con el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la normatividad de las actividades militares durante un conflicto bélico y por lo tanto queda fuera de este estudio. El segundo puede considerarse el ámbito fundamental de la seguridad pública, está contemplado en el Derecho

[2] Comité Internacional de la Cruz Roja, Violencia y Uso de la Fuerza, en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/27482.pdf, consultado en agosto de 2022.



Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y es materia de nuestra discusión. En el contexto de la seguridad pública y ciudadana el Uso de la fuerza podría definirse como “el esfuerzo requerido por un agente de la policía o autoridad capacitada para obligar o forzar el cumplimiento por parte de un sujeto no dispuesto” según el *National Institute of Justice*.[3]

---

[3] El National Institute of Justice puntualiza claramente las diferencias del Uso de la Fuerza en un contexto de seguridad pública, distinción útil para comprender por qué resulta imprescindible la formación y capacitación de los elementos de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional en la materia:

En términos generales, el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se vuelve necesario y está permitido en circunstancias específicas, como en defensa propia o en defensa de otra persona o grupo.

No existe una definición única y universalmente acordada del uso de la fuerza. La Asociación Internacional de Jefes de Policía ha descrito el uso de la fuerza como la “cantidad de esfuerzo que requiere la policía para obligar a un sujeto que no quiere a obedecer”.

Los oficiales reciben orientación de sus agencias individuales, pero no hay un conjunto universal de reglas que gobierne cuándo los oficiales deben usar la fuerza y cuánto.

El contexto cuenta. No hay dos situaciones iguales, ni tampoco dos oficiales. En una situación potencialmente amenazante, un oficial adaptará rápidamente una respuesta y aplicará la fuerza, si es necesario. El conocimiento de la situación es esencial, y los oficiales están capacitados para juzgar cuándo una crisis requiere el uso de la fuerza para recuperar el control de una situación. En la mayoría de los casos, el tiempo se convierte en la variable clave para determinar cuándo un oficial elige usar la fuerza.

Police Use of Force, National Institute of Justice, en: https://nij.ojp.gov/topics/law-enforcement/use-of-force, consultado en Agosto de 2022.

LA GUARDIA NACIONAL

La importancia del conjunto normativo reformado en 2019 es que se trata de la mayor transformación en materia de seguridad pública en la historia reciente de México. Es interesante resaltar qué, mientras que la atención pública y legislativa se centró en las reformas constitucionales necesarias para trasformar la Guardia Nacional en una corporación basada en un modelo de Gendarmería qué constituye la comuna vertebral del sistema planeado para la protección de las personas y sus bienes. Las reformas y nuevas leyes en otras tres ámbitos resultan de tanta o quizá mayor importancia que la Ley de la Guardia Nacional (LGN) debido a que implican la transformación completa de la seguridad pública, mediante su articulación con el concepto constitucional de la seguridad interior. Tres nuevas leyes, la LGN, LNSUF y Ley Nacional del Registro de Detenciones (LNDP) constituyen la base de la transformación del concepto de seguridad en México, partiendo de la base de la crisis de violencia, la urgencia y una condición de excepcionalidad que no fue reconocida. La Ley Nacional de Seguridad Pública (LNSP) quedó virtualmente obsoleta mediante la Constitución de la Guardia Nacional, por lo que fue virtualmente inherente su actualización legislativa para emparejarla con la transformación implícita en las otras tres leyes. En este sentido, no parece claro hablar de "legislación secundaria" en relación con la LGN debido a que conforman un conjunto operacional y doctrinario qué implica una nueva realidad en la Seguridad Ciudadana y Humana.

A principios del 2020 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una Acción de Inconstitucionalidad contra la legislación secundaria de la Guardia Nacional por diversas causas. El objetivo original fue la abrogación del conjunto debido a los múltiples vacíos legales y aspectos que no habían sido definidos.[4]

---

[4] En la mencionada Acción de Inconstitucionalidad la SCJN dio parcialmente la razón a la CNDH, proponiendo solventar las principales observaciones mediante adecuaciones puntuales por parte del Congreso de la Unión. En términos generales, se afirmó la validez de la presente Ley al sentenciar:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.



El carácter civil de la Guardia Nacional, sin menoscabo de su origen, entrenamiento, capacitación y mando operativo militares, es un tema de debate. En el documento *México: Guardia Nacional. Obligaciones internacionales de derechos humanos*, Amnistía Internacional puntualiza que la Corte IDH se ha pronunciado a través de diversas sentencias acerca del problema que constituye la militarización de la seguridad pública.[5] En términos jurídicos se hace referencia a los siguientes instrumentos:

1. Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, Párr. 78.

SEGUNDO. Se declaran infundadas las omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio, atinentes al adiestramiento del uso de la fuerza mediante el empleo de armas incapacitantes no letales y letales, la distinción y regulación de dichas armas y la sistematización y archivo de los informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones que, como previsiones mínimas, contiene la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, en términos del apartado III, temas 1.3 y 1.4, de esta decisión.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 27, párrafo primero, 28 y 36, en su porción normativa 'desde la planeación', de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, de conformidad con el apartado III, temas 2.2 y 2.3, de esta determinación.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo 6, fracción VI, en su porción normativa 'epiletal', de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por las razones del apartado III, tema 2.1, de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Unión, como se indica en el apartado IV de esta resolución.

QUINTO. Se declaran fundadas las omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio, atinentes a la finalidad del uso de la fuerza, así como la sujeción del uso de la fuerza a los principios de racionalidad y oportunidad que, como previsiones mínimas, debe contener la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, expedida mediante el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por los argumentos expuestos en el apartado III, temas 1.1 y 1.2, de esta sentencia.

Suprema Corte de Justicia, SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 64/2019, PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lnuf/LNUF_sent01_08abr22.pdf. consultado en septiembre de 2022.

[5] Amnistía Internacional, *México: Guardia Nacional. Obligaciones internacionales de Derechos Humanos*, Londres, Amnesty International, 2019, Nota 2.

2. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166. Párr. 51.
3. *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 88.
4. *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párr. 182.

En conjunto, estos instrumentos pueden server como guía para la consolidación de la Guardia Nacional en el marco de un modelo efectivo de protección por los derechos humanos. La experiencia latinoamericana debe server como punto de partida para evitar los excesos ocurridos en otras latitudes y prevenir eventos críticos en un futuro.

El nuevo modelo de seguridad en México se basa en la integración de las cuatro leyes y reformas, conformando una completa transformación de la seguridad pública e interior en México.

Según lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de dicho decreto, la legislación secundaria de la Guardia Nacional se conforma por:

1) Reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
2) Ley de la Guardia Nacional.
3) Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.
4) Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En la presente nota se ofrece una síntesis de las iniciativas suscritas por las y los integrantes de todos los grupos parlamentarios del Senado, presentadas de forma consensuada por la Junta de Coordinación Política la mañana del 21 de mayo de 2019, previo a la sesión del periodo extraordinario en la que se espera la dispensa de todos los trámites y, consecuentemente, su discusión inmediata en el pleno.[6]

---

[6] Leyes Secundarias De La Guardia Nacional, Nota Legislativa, Instituto Belisario Domínguez, Senado De La República, Dirección General De Difusión Y Publicaciones, martes 21/05/2019, p. 2, en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4489/74.Nota_LegislativaLeyesSecundariasGN.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado en septiembre de 2022.



La base del cambio es el tema que más atención atrajo en el debate público, de medios y legislativo, aquel que se refiere a la refundación de la Guardia Nacional. Este atención se debió a los factores políticos más evidentes; retomar una antigua institución, que anclada en las milicias coloniales se convirtió en una milicia Ciudadana en el México independientes. Ante la imposibilidad de la defensa exterior frente al invasor extranjero, se cristalizó la primera Guardia Nacional y desempeño un papel fundamental en la Intervención Norteamericana, la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa. La Guardia Nacional decimonónica significaba un riesgo para la gobernabilidad, al tiempo que proveía una posibilidad de mejorar la defensa exterior. Las Fuerzas Armadas institucionales desconfiaban de esta multitud de ciudadanos armados, su frecuente uso político en las asonadas y pronunciamiento de los caciques y caudillos regionales y de la falta de una estructura centralizada. En los hechos, los componentes de la Guardia Nacional en todo Mexico tenían composición y calidad muy diversa en número de efectivos, armamento, capacitación y logística. Para los militares profesionales, la mayor amenaza era la falta de una disciplinar y cadena de mando qué permitiera una respuesta centralizada, idealmente bajo oficiales de carrera en obediencia de las instrucciones del estado Mayor. Estos factores llevaron a subsumir la Guardia Nacional dentro de la estructura del ejército durante el Porfiriato, época en la que la profesionalización alcanzó niveles muy Altos e instituyo áreas especializadas como Industrias Militares o la artillería. La modernización militar disminuyó el número de efectivos y redujo la participación de la Guardia Nacional como mero apoyo de las Fuerzas profesionales.[7]

---

7 La Guardia Nacional tuvo características muy particulares en México, a diferencia de organizaciones análogas en otros países. Si bien nació a partir del estado de emergencia, al menos en términos generales, la corporación nunca fue comparable con las fuerzas armadas institucionalizadas. Como estructura basada en las milicias, en las ciudadanas, el nivel de organización, armamento, disciplina y funcionalidad siempre fue diferente con respecto al ejército. La guardia siempre tuvo un carácter temporal, aunque provisto por milicias cada vez mejor entrenadas a partir de la capacitación continua. Esta temporalidad es un primer rasgo distintivo respecto a las fuerzas armadas debido a que el carácter profesional de estas las convirtió en un organismo permanente en la vida republicana, mientras que en las milicias integradas por ciudadanos las obligaciones de entrenamiento y disciplina estaban restringidas en tiempos y espacios bien definidos. La integración en promedio duraba un año, mismo que no necesariamente era tiempo transcurrido dentro de un cuartel. El despliegue de la guardia solamente ocurría en casos de necesidad o urgencia, por lo que el conscripto podía llevar a cabo la mayor parte de sus actividades cotidianas sin menoscabo de sus obligaciones disciplinarias. Carlos Brokmann, *Genealogía de la Guardia Nacional* (en prensa, 2022).



La Revolución Mexicana cambio el panorama de la seguridad en México. El pequeño ejército profesional fue dado de baja y el nuevo ejército revolucionario se integró con sus elementos leales y un enorme número de combatientes qué provenían del movimiento armado. Los proceso de institucionalización de los generales Urquizo, Amaro y Cárdenas retomaron el problema de la construcción de las nuevas Fuerzas Armadas de tal forma que se tratara de un ejército liberal, leal a las Instituciones y civilista. Por estas mismas razones, la idea de regresar a la ciudadanía armada del Siglo anterior representó un riesgo evidente. El primer eje del riesgo era consolidar las Fuerzas Armadas locales de los caudillos revolucionarios mediante la dotaciones de armamento y capacitación, acrecentando las posibilidades de su participación en acciones autónomas o bien contra el propio Estado. El segundo eje fue el costo nacional de mantener grandes continentes dentro de la estructura de pagos de las Fuerzas Armadas, cuya paulatina desmovilización había resultado extraordinariamente cara para las arcas nacionales.

Las consideraciones de riesgo político, costo económico y la voluntad de debilitar a los jefes revolucionarios en su capacidad de constituir una amenaza a la seguridad del Estado derivaron en una nueva reforma de la Guardia Nacional. Considerando que ya se encontraba dentro de la CPEUM y que su debate podría representar un riesgo político, la transformación ocurrió de manera soterrada. La propuesta original fue incorporar los continentes antes encuadrados localmente en cuerpos de la Guardia Nacional dentro de las Fuerzas Armadas de manera formal. La propuesta fundamental su convertirlos en la Primera Reserva del Ejercito, usando la experiencia de los antiguos combatientes y atrayendo a los reclutas nuevos. Conforme se avanzó, se implantó el Servicio Militar Nacional, que traslado a los reclutas varones en categorías estarías para constituir las categorías de reservas. La Guardia Nacional paso a convertirse en la Primera y Segunda Reservas en México, con lo que desaparecieron sus funciones originales y se convirtió en un complemento fundamental en los planes de seguridad nacional y posiblemente interior. Este sistema se mantuvo, aunque la pertenencia a las reservas no significó una mayor profesionalización ni Capacitación creciente. De hecho, el SMN fue tratado como una fuerza secundaria y que dependía en alto grado de las coordenadas espaciotemporales. De esta forma, los conscriptos en el SMN en provincia y particularmente en áreas alejadas o violentas fueron entrenadas y recibieron instrucción en el manejo de armas qué han estado ausentes de los reclutas de Zonas urbanas o pacífica. El proceso se fue acentuando paulatinamen-



te hasta culminar con el cumplimiento del SMN a través de actividades sociales como la limpia, reforestación, etc. Moloeznik lo sintetiza así:

> Nacidas al calor de la revolución de 1910, las Fuerzas Armadas de México se diferencian de las de otros países de la región por su composición popular y su tradicional subordinación al poder político. Eso, al menos, es lo que sostiene el mito. Si se mira con más atención, se descubre que los militares mexicanos han expandido sus funciones a la lucha contra el narcotráfico y otras cuestiones de seguridad interna, lo cual los expone a la corrupción y les impide desarrollar adecuadamente su misión fundamental de defensa nacional.[8]

Está transformación puede verse desde la desmovilización y la reincorporación de los antiguos revolucionarios a la vida civil. En la Segunda Guerra Mundial la movilización no implico un cambio verdadero en esta tendencia, dado que hubo una escasa presencia de efectivos militares en los frentes de combate y el esfuerzo de guerra se llevó especialmente en los paños político y económico. Tampoco, durante los procesos de represión política de movimientos sociales, desde la década de 1940 hasta la de 1970, se emplearon los efectivos de la Guardia Nacional adscritos o encuadrados en el mismo.

[8] Marcos Pablo Moloeznik, "Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito", *Nueva Sociedad*, no. 213, 2008, p. 213.



REFORMAS A LA SEGURIDAD PÚBLICA. ADECUACIONES ESTRATÉGICAS, NORMATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y OPERACIONALES

Las reformas constitucionales y legislativa qué conforman el conjunto normativo y marco operacional de la Guardia Nacional transformaron *de facto* el concepto y realidad de la seguridad interior y pública en México. Sin embargo, la tarea de aterrizar estas modificaciones fue dejada de lado en áreas qué nos parecen preocupantes. Una de estas áreas críticas es el proceso de gestión del sistema nacional de seguridad. En el marco jurídico contemporáneo, estas tareas de recolección de información, sistematización, Evaluación y procesamiento del registro de Hechos delictivos corresponden al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SE-SNSP). Hasta octubre de 2022, el SE no ha formulado una adecuación a las nuevas circunstancias y ni siquiera ha cubierto sus labores mínimas de coordinación de información-operativos como enlace legal de municipios, estados y Federación. Es decir, hasta este momento, no existe la coordinación mínima entre los tres niveles de gobierno en materia de seguridad debido a que el SE ha claudicado estas labores, limitando se a la recolección y publicación eventual de los datos referentes a hechos delictivos denunciados y reportados por las Fiscalías.

Considerando que el Plan Nacional de Seguridad (PNS) 2018-24 contempló un papel fundamental en la coordinación para el SE, cabe cuestionar qué Instituciones han cubierto sus funciones. En la práctica, ninguna. No existe hoy la mínima coordinación entre municipios, estados y federación en materia de seguridad. Esto no significa que no existan Canales de comunicación e intercambio de información, sino que la pérdida de funciones y facultades del SE debido a las prácticas asociadas con la "Militarización" ha ocurrido en la cotidianidad y no como resultado de ninguna restricción jurídica a sus atribuciones.

> La palabra *militarización* en el discurso cotidiano o político por lo general se refiere a las Fuerzas Armadas convencionales; no obstante, se han observado tendencias como la militarización de las fuerzas civiles, así como la "policiación" de las Fuerzas Armadas. Estas tendencias demuestran que la militarización existe en una escala y que su estudio no trata solamente de identificar el despliegue y la acción de fuerzas establecidas en la tradición militar. La militarización de las fuerzas civiles se asocia con la adopción de ciertas tácticas o el equipamiento por fuerzas policiales que favorecen el



> uso de la fuerza como solución a la inseguridad, en contraste con el trabajo habitual de prevención e investigación de crímenes. Así pues, la militarización como categoría de análisis es entendida como el enfoque sobre el uso de la fuerza. Kraska (2007) argumenta que todas las fuerzas de seguridad nacen de la necesidad del Estado de mantener el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza para lograr sus objetivos, y que por lo tanto todas las fuerzas de seguridad se ubican en una escala de militarización. Si se acepta la posibilidad del legítimo uso de fuerza por parte del Estado, la palabra militarización deja de asumir un carácter peyorativo y se convierte en una herramienta de análisis.[9]

La pérdida de plazas de seguridad en corporaciones policiacas (civiles) se estima en 20-30 000 en estos últimos 4 años y a este descenso en recursos humanos se suma una baja todavía mayor en los recursos materiales (presupuestos para compensaciones, equipamiento, entrenamiento). El riego de que el SE sea transformado en una oficina de registro de datos recopilados y generados por otras instancias es que no se pueda regresar al modelo de coordinación civil de las actividades de seguridad interior y pública.

La ausencia de la coordinación federal de la información, indicadores, evaluación y formulación de nuevas políticas públicas en materia de seguridad representa una de las mayores debilidades actuales para enfrentar la violencia y la delincuencia organizada. La Guardia Nacional ha sido controlada en la práctica por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). A su vez, las Fuerzas Armadas se coordinan entre sí de varias maneras, con lo que Guardia Nacional, SEDENA y Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR) han logrado un modelo de seguridad pública-interior en el plano federal. El problema es que el abandono de las funciones del SE significa que se ha perdido la interacción entre este nivel federal y las instancias municipales y estatales.

En el establecimiento de la Guardia Nacional, en 2019, las principales aportaciones introducidas en la cámara de senadores en opinión del grupo parlamentario de MORENA fueron el hecho de que se tratara de una corporación eminentemente civil que quedaría adscrita a la secretaría de seguridad y protección ciudadana, además de las adecuaciones a los artículos 31, 35 y 36 de la constitución con el objeto de que las

---

9 Ernesto López Portillo Vargas, coordinador, *Seguridad Pública enfocada en el Uso de la Fuerza e intervención militar: la evidencia en México 2006-2018*, Segunda Conferencia Internacional Seguridad Ciudadana: la vía civil, México, Universidad Iberoamericana, 2019, pp. 7-8.



atribuciones de los cuerpos de reserva de la guardia pasarán en la misma condición a la secretaría de la defensa nacional debido a este carácter civil. También se introdujo, como resultado del debate abierto y la construcción de los consensos políticos, el carácter de la seguridad pública como obligación del Estado en sus 3 niveles, teniendo como propósito fundamental proteger la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de todas las personas.[10] La seguridad pública fue concebida como un instrumento que construye y garantiza la preservación del orden público y la paz social.

> Esto significa que la Guardia Nacional debe considerarse como una herramienta del Estado democrático, que el pueblo de México se ha dado, y que se ha construido a través de procesos históricos fundamentales como la Independencia, la Reforma y la Revolución, los cuales buscaban instaurar un orden social más justo y libre, pero también civilista.
>
> En todo caso, la CNDH tiene claro que en México no hay un mando militar arbitrario, mucho menos continuidad de políticas de militarización como las prevalecientes en los sexenios anteriores. Lo que vivimos hoy es un nuevo proceso transformador, y para hacerlo tenemos un marco legal, que ciertamente hay que reforzar y mejorar, para garantizar la prevalencia del mando civil supremo sobre toda fuerza armada, del sistema republicano y de la división de poderes; siendo responsabilidad de todos los actores públicos, y de la sociedad, defender el Estado democrático de Derecho que lo hace posible.[11]

Cualquier modelo de seguridad debe partir de la coordinación fundamental entre los tres niveles de gobierno. La desaparición de SE como instancia coordinadora deja un vacío que ha sido aprovechado por la delincuencia y que impide, incluso realizar de manera adecuada las funciones más básicas de prevención, investigación y sanción. Los índices delictivos pueden subir y bajar ligeramente, pero en términos

10 Sin importar que la Guardia Nacional sea una institución federal, el consenso político fue que también los niveles estatal y municipal resultan de primordial importancia en la construcción de una política de seguridad pública adecuada.

11 CNDH, Pronunciamiento DGDDH/067/2022, Posicionamiento institucional frente a las reformas aprobadas por el Senado respecto de la Guardia Nacional: la CNDH no promoverá acción de inconstitucionalidad alguna en: www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/PRONUNCIAMIENTO_2022_067.pdf, consultado en octubre de 2022.



generales se han mantenido en niveles muy elevados. Con base en el artículo cuarto transitorio de la Ley Nacional de la Guardia Nacional, el Senado de la República comenzó la discusión de la legislación secundaria contemplada en este texto. El artículo cuarto transitorio ordenó el 26/03/2019 que se conformará un marco normativo para incluir cuatro aspectos fundamentales: reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y Ley Nacional del Registro de Detenciones.[12]

La implementación adecuada de la Legislación Secundaria de la Guardia Nacional implica el reconocimiento de que se transformó el modelo de seguridad pública-interior por completo. Urge establecer una instancia de coordinación qué pueda aprovechar la sinergia existente entre las corporaciones de los tres niveles de gobierno. La atención desmedida en las ODV se explica por el Impacto social y mediático de los hechos violentos derivados de sus actividades. Se entiende que la Guardia Nacional y la participación de las Fuerzas Armadas se centre precisamente en la delincuencia organizada porque son la únicas corporaciones capaces de enfrentarse con ellas y neutralizarlas. Pero esta especialización deja de lado otras formas de inseguridad y protección de las personas. La delincuencia "común" ha aumentado dramáticamente en la última década en nuestro país y constituye un fenómeno qué no es atendido por las Fuerzas federales, por ejemplo. De manera que las policiacas municipales y estatales seguirán siendo básicas para construir la seguridad en el plano local, cambiando los elevados índices de Percepción de Inseguridad hacia condiciones de mayor satisfacción Ciudadana. Al mismo tiempo, es evidente qué las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional deben ser las encargadas de enfrentar y neutralizar las amenazas de las ODV. Lo que se necesita es una instancia de coordinación qué construya puentes y permita la cooperación entre niveles e instancias de manera que se abordé el tema de la seguridad de manera integral.

La coordinación prevista en la LNSP ya no es realizada por el SE. La desconfianza entre corporaciones (particularmente entre Fuerzas Armadas y policías) es un hecho que debe ser reconocido, abordado y resultó. Pero no es una excusa para que no se construyan los puentes de cooperación entre las instancias qué permitan enfrentar la crisis de manera efectiva.

[12] Leyes Secundarias de la Guardia Nacional, Nota Legislativa, Instituto Belisario Domínguez, Senado de La República, Dirección General de Difusión y Publicaciones, martes 21/05/2019, en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4489/74.Nota_LegislativaLeyesSecundariasGN.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado en septiembre de 2022.



GUARDIA NACIONAL Y MODELOS HÍBRIDOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

El conjunto normativo de las cuatro leyes asociados con la Guardia Nacional transforma el marco de la seguridad pública e interior en México. Pero este cambio no ha tenido verificativo en todos sus ejes posibles debido a una falta de coordinación central. Cómo revisamos, el SE abandono la mayor parte de tus tareas en este sentido, preservando únicamente la recopilación y análisis de los datos de Hechos delictivos. En este proceso de ausencia de coordinación hemos identificado factores diversos; falta de confianza entre las corporaciones, atención casi única en el plano federal y monopolio informativo del fenómeno criminal asociado con las ODV. Podemos encontrar factores estructurales y coyunturales para estos obstáculos, pero es nuestra obligación proponer soluciones prácticas qué permitan qué las personas en México tengan la Libertad de Vivir sin Miedo (ONU, Seguridad Humana). Consideramos qué está coordinación debe transitar de lo normativo a la protección efectiva e incluir varios elementos.

La victoria electoral del movimiento de Andrés Manuel López Obrador en 2018 lo enfrentó con el hecho de que la violencia generada por la delincuencia organizada solamente había podido ser contenida mediante la intervención de las fuerzas armadas. La intensificación del despliegue militar desde 2007 fue criticada por el candidato y la mayoría de las fuerzas de izquierda, provocando lo que Soberanes identifica como un punto de inflexión en las políticas de seguridad pública al evidenciar una paradoja de difícil solución:

> [...] heredaba una lucha frontal de casi 12 años en contra del crimen organizado, que ha echado mano de soldados y marinos —las fuerzas armadas del país— y que por ningún motivo podía ser eludida, frente a una permanente postura ideológica característica de cualquier partido de izquierda de rechazar la participación de las mencionadas fuerzas armadas en labores de seguridad pública, propias de los cuerpos policiales, como se ha hecho en nuestro país desde que Felipe Calderón, al inicio de su mandato, tomó esa decisión. Por lo anterior, el reclamo de los grupos de izquierda



> y de defensores de derechos humanos era que "el ejército saliera de las calles y regresara a sus cuarteles".[13]

La evidente contradicción pasaba por la ineficacia de las policías para enfrentar las poderosas organizaciones criminales y dejaba pocas opciones sobre la mesa. Las dificultades para transformar las corporaciones civiles fueron el origen de la idea de retomar la histórica Guardia Nacional, cuyas transformaciones en las últimas décadas habían vuelto un apéndice del Servicio Militar Nacional para construir un modelo híbrido de seguridad pública.

La Corte IDH ha formulado sentencias que tienen efectos importantes sobre los modelos y prácticas de México en relación con la seguridad pública. Amnistía Internacional, de los más recientes, destaca particularmente las implicaciones que tiene el *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*:

> La propuesta de creación de una guardia nacional conformada, entre otros, por elementos militares, tanto del Ejército como de la Marina mexicanos, para llevar a cabo de forma general funciones de seguridad pública que normalmente corresponderían a las policías civiles se encuentra en contradicción con el derecho internacional de los derechos humanos, que dispone que el uso de fuerzas armadas para tales labores debe ser excepcional y estar sujeto a varias limitaciones.[14]

El principio formulado por el Sistema Interamericano es que los Estados Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) están facultados para el empleo de las fuerzas armadas de mane-

[13] José Luis Soberanes Fernández, *La nueva Guardia Nacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 8 (Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional, núm. 4).

[14] Amnistía Internacional, *México: Guardia Nacional. Obligaciones internacionales de Derechos Humanos*, Londres, Amnesty International, 2019, p. 3.

ra excepcional en casos que no sean considerados como un conflicto armado.[15] En el caso de América Latina la Corte IDH ha señalado con precisión que se pueden utilizar elementos de las fuerzas armadas para enfrentar desafíos excepcionales representados por la criminalidad o por la violencia interna, señalando que se debe: "limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas". En palabras de la mencionada sentencia, esta participación militar en un ámbito de seguridad fundamentalmente civil deberá conducirse de forma que sea:

a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.[16]

La construcción de la nueva Guardia Nacional en México fue resultado de un largo proceso de debate enmarcado en el poder legislativo, con una amplia participación social, académica y política a través del parlamento abierto, el debate e inclusive mesas de negociación establecidas por el partido político mayoritario, MORENA. La construcción de consensos permitió una votación unánime de todas las fuerzas

---

15 En el caso de México, la integración como Estado parte de la CADH se basa en el depósito de un instrumento de adhesión ante la Secretaría General de la OEA el 24 de marzo de 1981. La pertenencia a este instrumento internacional lo coloca en el mismo plano de obligatoriedad que las cuatro convenciones y tres protocolos adicionales de Ginebra, mismos que definen los alcances y características de un conflicto armado en términos militares, políticos y, particularmente, del respeto por los derechos humanos de combatientes y no combatientes.

16 *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*, en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_370_esp.pdf, consultada en agosto de 2022.



políticas con base en la valoración de las aportaciones de actores diversos, incluyendo las principales asociaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.[17]

El primero es el de la Coordinación Nacional. La primera afirmación se basa en que nuestro país carece de una instancia central qué realicé las funciones antes asociadas con el SE, mismas que son evidentemente fundamentales para conseguir resultados eficaces. ¿Cómo lograr la cooperación y coordinación entre corporaciones muchas veces contrapuestas y con mutua desconfianza? Los recursos humanos se encuentran todavía dentro del SE, pero este no tiene la menor Autoridad sobre las acciones realizadas por Guardia Nacional y Fuerzas Armadas. Por lo mismo, es fundamental reubicar las prioridades de cada instancia; SE debe cumplimentar su mandato en los niveles municipal y estatal, mientras que las Fuerzas Armadas y Guardia Nacional tendrán que coordinarse (SEDENA, SEMAR, GN) para realizar todos los planes en el nivel federal. La práctica de conferencia cotidianas de seguridad en la federación y la mayoría de las capitales estatales no ha servido para coordinar absolutamente nada y, en todo caso, se han convertido en conferencias de presa especializadas. Un Estado Mayor conjunto (SE y Fuerzas Armadas/GN) podría representar un camino alternativo frente al incumplimiento y, siendo una práctica prevista vagamente en la normatividad, no implica ningún cambio legislativo. Desde nuestra perspectiva, la coordinación en las instancias superiores es un problema qué requiere de solución urgente y debe ser discutía con la participación de las instancias qué juegan un papel dentro de la LNSP. Por supuesto, en los planes operacionales entra la consideración fundamental por el acatamiento de la serie de sentencia emitidas por la Corte IDH contra México y otras resoluciones internacionales que fortalecen el carácter civil de la corporación y del concepto de Seguridad Ciudadana.[18]

La coordinación nacional prevista por la LNSP debe fortalecer el intercambio de información estadística, inteligencia, elementos para la prospectiva de toma de decisiones e instancias de planeación e implementación de políticas públicas específicas y operacionales. En el plano Operacional, nos parece que

---

17 Senado Morena, LXIV Legislatura, ¿Qué es la Guardia Nacional?, en: https://morena.senado.gob.mx/wp-content/uploads/2019/03/Folleto_Guardia-Nacional.pdf, consultado en junio de 2022.

18 En la sentencia del caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México* (2018) la Corte IDH retoma explícitamente el concepto de Seguridad Ciudadana con esta explicación (página 67, nota 391):

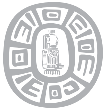
un principio fundamental es que el mando estratégico debe ser centralizado, pero que la responsabilidad táctica y operacional debe recaer en las autoridades qué se encuentren al mando en los frentes locales. Está doctrina emana de la practica militar histórica alemana, pero ha sido adoptada por la OTAN y nos parece útil para contribuir a la construcción de una Doctrina para la Seguridad Pública e Interior, materia central de la Guardia Nacional. Un faltante de gran importancia en el conjunto de la legislación secundaria es una normativa aplicable reglamentariamente a la Guardia Nacional y que sirva para dar certeza jurídica en aspectos específicos del fortalecimiento del sistema de seguridad pública, incluyendo a las policías:

> El régimen transitorio establece que se harán una serie de diagnósticos sobre la situación de las policías y un programa de reestructuración y fortalecimiento de la policía, para que reasuman el ejercicio de su función de seguridad pública.
>
> Amnistía Internacional considera que un proceso de fortalecimiento de la policía es un paso necesario para México y que para ser exitoso requiere llevarse a cabo de forma transparente, con par-

---

La Corte nota que la noción de "seguridad ciudadana" goza de una paulatina consolidación conceptual en el ámbito internacional, cuyo pilar que le da origen radica en el concepto de "Seguridad Humana", tal y como se ha desarrollado en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], en su "Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010", entendió la "seguridad ciudadana" como "una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas —su vida, su integridad, su patrimonio— contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma súbita y dolorosa la vida cotidiana de las víctimas".

Cfr. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano, pág. 31. Asimismo, véanse: OEA. Asamblea General, Los Conceptos de Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana en el ámbito de la OEA, OEA/Ser.P AG/CP/GTDSS-13/11. Documento elaborado por la Secretaría de Seguridad Multidimensional y aprobado el 11 de mayo de 2011 en el Cuadragésimo primer período ordinario de sesiones. Asimismo: OEA, Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana, Resolución de la Asamblea General AG/RES. 1380 (XXVI0/90). Aprobada el 6 de junio de 1996 en la séptima sesión plenaria del XXV período ordinario de sesiones; Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec.1/03 rev. 1. Aprobada el 28 de octubre de 2003 en la tercera sesión plenaria de la Conferencia Especial sobre Seguridad celebrada en la Ciudad de México, y Compromiso por la seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XLIX.1 MISPA/doc. 7/08 rev. 4. Aprobado el 8 de octubre de 2008 en la séptima sesión plenaria celebrada en la Ciudad de México.



> ticipación de la sociedad civil y garantizando que contará con un presupuesto suficiente. México debe contar con cuerpos de policía profesionales y confiables para desempeñar tareas de seguridad pública y coadyuven así a la vigencia de los derechos humanos en el país. Sin embargo, este proceso no debe estar supeditado a aquel de la Guardia Nacional y debe llevarse a cabo lo antes posible independientemente de si el Congreso de la Unión decide crear o no una guardia nacional.[19]

Estos incluyen las cuestiones de "carácter civil" dentro de un esquema eminentemente militar en la corporación, la correlación con el Registro Nacional de Detenciones y la articulación del conjunto dentro del esquema más amplio del Plan Nacional de Seguridad.[20]

En lo que se refiere a esta Doctrina DSPI la coordinación central es fundamental para incorporar los criterios y consideraciones fundamentales para la protección y respeto de los Derechos Humanos. Se trata de una incorporación transversal qué los tome en cuenta desde las mismas políticas públicas, formulando explícitamente qué el propósito de todos los planes y operativos es proteger y defender a la población frente a la inseguridad. Un ejemplo de esta implementación de la Protección Multinivel de los Derechos Humanos dentro de la Seguridad seria:

- **A.** Nivel nacional (centralizado);
- **B.** Nivel estatal;
- **C.** Nivel municipal;
- **D.** Nivel operativo.

La consolidación de un sistema de Inteligencia debe ser coordinada de manera centralizada para servir realmente en el combate a la inseguridad. El hecho es que en la actualidad el intercambio ocurre solamente entre las Fuerzas Armadas, que en conjunto desconfían de la mayoría de las autoridades de seguridad

---

[19] Amnistía Internacional, *México: Guardia Nacional. Obligaciones internacionales de Derechos Humanos*, Londres, Amnesty International, 2019, pp. 5-6.

[20] La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, conversación con Lisa Sánchez, Bote Pronto con Carlos Puig, Milenio Televisión, en: https://www.youtube.com/watch?v=OSjkaFNd3vc, consultado en agosto de 2022.

Civiles. Por estas razones es necesario construir la confianza necesaria para que el intercambio funcione de manera más adecuada. Algunas acciones podrían ser de gran utilidad, incluyendo las recomendaciones de los organismos internacionales, la Suprema Corte de Justicia (SCJN) y la propia CNDH.

La paulatina toma de control de las actividades de la seguridad pública puede ser medida de diversas maneras. Una de ellas es el número de encargados del mando y coordinación en cada entidad de la república dependiendo de su adscripción y formación original. En 2022, 10 de los secretarios de seguridad estatales provienen de la Secretaría de la Defensa Nacional o de la Secretaría de Marina-Armada. En este sentido, el impacto puede considerarse positivo al tomar en consideración los resultados en relación con el índice relativo de homicidio en cada una de las entidades (cifra de homicidio doloso por cada 100 000 habitantes):

- 5 de los estados mostraron una menor tendencia, incluyendo Baja California, Baja California Sur, Guerrero, Sinaloa y Tamaulipas.
- Cuatro entidades mostraron un empeoramiento importante de los índices, siendo Michoacán, Morelos, San Luis Potosí y Zacatecas el punto.
- En el caso de Tlaxcala los índices permanecieron sin alteración perceptible.[21]

Es importante notar en esta rápida comparación que los cuatro entidades en las cuales la situación del homicidio doloso empeoró corresponden con zonas en el que el auge de violencia ha sido muy marcado en los últimos 2 años y pueden considerarse territorios en disputa en buena parte de su extensión.

21 Sergio Aguayo, “Morelos y CDMX”, *Reforma*, 14 de septiembre de 2022, p. 11, en: Reforma%2014%2009%202022.pdf, consultado en septiembre de 2022.



LEY NACIONAL DE USO DE LA FUERZA

El Uso de la Fuerza ha sido objeto de debates acalorados entre agentes de las corporaciones de seguridad (militares, gendarme rías y policiacas), políticos, Académicos, víctimas y asociaciones de la sociedad civil. La razón es evidente. Los Agentes encargados de la seguridad (pública, interior o nacional) y la protección de personas y bienes tienden a utilizar su superioridad en capacitación y armamento de forma excesiva para con rolar las situaciones de riesgo. En la parte contraria, políticos y víctimas exigen usar la Fuerza solamente en condiciones qué constituyen un elevado riesgo para los Agentes. Como propone Franco Martín del Campo, los parámetros generales para esta normatividad han quedado claramente establecidos en diversos instrumentos internacionales:

> En el Sistema de Naciones Unidas encontramos los instrumentos internacionales que se han desarrollado sobre el uso de la fuerza por parte de agentes estatales: el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley160 y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. Ambos instrumentos han sido utilizados tanto por la Corte Interamericana como por la CIDH, para efectos de interpretación, y han sido fundamentales para el desarrollo que ambos órganos han hecho sobre el uso de la fuerza por parte de agentes estatales.
>
> En 1979, el Comité de Derechos Humanos fijó estándares importantes en materia de uso de la fuerza por parte de agentes estatales en el caso Suárez de Guerrero contra Colombia, que más tarde se verán reflejados en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley:



—El uso de la fuerza por parte de agentes estatales debe regirse por el principio de necesidad.
—La acción policial debe llevarse a cabo previa advertencia.
—Debe darse oportunidad de rendirse.[22]

Como veremos en el desarrollo del análisis la LNSUF adopta este punto de partida e intenta implementar un modelo actual para responder al desafío de la violencia contemporánea. Esta Ley constituye un punto que retoma las mejores prácticas internacionales en materia de seguridad pública, protegiendo a las personas de la forma más completa posible. En este plano, la idea de las personas protegidas incluye a todos los involucrados; quienes se encuentran en una situación potencialmente de riesgo sin qué participen directamente, loa Agentes y unidades involucradas en neutralizar las situaciones de riesgo y también las personas involucradas qué se constituyen en riesgos qué pueden incrementarse. Por lo tanto, la LNSUF es un instrumento para administrar al máximo la Fuerza, usarla solamente en condiciones de necesidad urgente y excepcionales, de manera controlada y de forma qué prevenga en lo posible la pérdida de vida, las lesiones y los daños en los bienes protegidos.

> Esta ley tiene como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública. En ese sentido, establece normas para: la utilización de armamento, definir las atribuciones de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, el control del equipamiento de las policías, así como para brindar certeza jurídica y transparencia a la ciudadanía en relación con el uso de la fuerza.[23]

---

22 FRANCO MARTÍN DEL CAMPO, María Elisa, *Uso de la Fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017, p. 71 (Colección Estándares del Sistema interamericano de Derechos Humanos. Miradas complementarias desde la academia. Núm. 4).

23 Leyes Secundarias de la Guardia Nacional, Nota Legislativa, Instituto Belisario Domínguez, 2019, en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4489/74.Nota_LegislativaLeyesSecundariasGN.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado en septiembre de 2022.



En los que se refiere al marco normativo definido en esta Ley se denotan tres elementos. El primero es precisamente, esta Ley, destinada a controlar el Uso de la Fuerza qué se define como “la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales qué lleva a cabo una persona autorizada por el Estado sobre otra, siguiendo los procedimientos y protocolos qué establecen las normas Jurídicas aplicables”. Las definiciones contenidas en el Artículo 3 representan una interesante actualización de los criterios Contenidos en la legislación previa, aunque debemos tener en cuenta algunas precisiones qué pueden representar áreas de riesgo parala protección de los Derechos Humanos. Únicamente se definen 14 términos, lo cual obliga al aprendizaje de un número restringido y es un ejercicio relativamente sencillo. Agrupan do estas definiciones funcionalmente, aparecen categorías claras: Actores del Uso de la Fuerza. Se trata de las Instituciones, personas y agentes, así como de sus responsabilidades Jurídicas. El primero es el Agente, siempre un servidor público qué forma parte de las Instituciones de seguridad, incluyendo al efectivo de Fuerzas Armadas qué se desempeñe en la seguridad pública y las personas que presenten servicios de seguridad privada al actuar en seguridad pública. Estos Agentes integran Instituciones de Seguridad Pública, englobando policías, de procuración de Justicia, del sistema penitenciario en sus tres niveles (municipal, estatal y federal). Aunque se menciona qué está definición se puede extender a cualquier institución de seguridad, considero que podría ser más Específica y distinguir entre las corporaciones dependiendo de la seguridad pública, interior o nacional. Una aportación útil es que se define también al Sujeto Obligado, que incluye a estas Instituciones “las auxiliares y los agentes de ambas”, lo cual deja abiertas diversas interrogantes.[24]

La siguiente aportación es una clasificación actualizada de los instrumentos disponible para el Agente para cumplir sus funciones a través del Uso de la Fuerza. Anteriormente estos instrumentos eran clasificados solamente en un par de opciones, mientras que en esta Ley se denotan al menos tres. Se trata de

[24] Las interrogantes surgen al considerar las diversas manifestaciones corporativas que se pueden amparar en la figura de “auxiliares de la seguridad”. Aunque en principio estos cuerpos pueden ser perfectamente legales y legítimos, en la práctica se han prestado a numerosos abusos que deben ser subordinados mediante una normatividad más clara y específica, incluyendo variantes como las “policías privadas”, las “guardias comunitarias” y el paramilitarismo. Por ejemplo, en el Caso de la Masacre de la Rochela en Colombia, los Hechos y Fondo registrados por la Corte IDH incluyen:

las Armas, separadas entre Menos Letales, que al ser utilizadas disminuyen las funciones corporales del individuo qué sufre sus efectos, pero minimizando el riesgo para su vida. Las Armas Letales se clasifican así porque su diseño y propósito puede aumentar el riesgo de provocar lesiones graves o mortales y que incluyen las Armas de Fuego qué están contemplados en la LFAFER. Una observación pertinente es que esta separación en dos categorías no incluye explícitamente las armas y Mecanismos contempladas en el capítulo correspondiente, aunque hay que ponderar qué el denotar los grados de la letalidad reconoce el riesgo implícito de pérdida de vidas siempre qué se utilice la Fuerza como medio.

Lisa Sánchez, de México Unido contra la Delincuencia, planteó que la LNUF fue la primera de las leyes secundarias de la Guardia Nacional cuya constitucionalidad fue avalada por la SCJN.[25] Esto es de gran importancia por el aumento en los enfrentamientos y los índices de letalidad registrados en la década anterior, así como por la suma de nuevas atribuciones de la guardia, tales como el control de los flujos migratorios provenientes de Centro y Sudamérica. En este último caso, diversos factores han incidido en

---

— Los hechos del presente caso se iniciaron el 12 de julio de 1997 cuando un centenar de miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) aterrizaron en el aeropuerto de San José de Guaviare en vuelos irregulares y fueron recogidos por miembros del Ejército sin exigirles ningún tipo de control. El Ejército colombiano facilitó el transporte de los paramilitares hasta la localidad de Mapiripán.

— El 15 de julio de 1997, más de cien hombres armados rodearon Mapiripán por vía terrestre y fluvial. Al llegar a Mapiripán, los paramilitares tomaron control del pueblo, comunicaciones y oficinas públicas, y procedieron a intimidar a sus habitantes. Un grupo fue torturado y asesinado.

— La fuerza pública llegó a Mapiripán el 22 de julio de 1997, después de concluida la masacre y con posterioridad a la llegada de los medios de comunicación, cuando los paramilitares ya habían destruido gran parte de la evidencia física. A pesar de los recursos interpuestos, no se realizaron mayores investigaciones ni se sancionaron a los responsables. [...]

123. En síntesis, una vez establecida la vinculación de las Fuerzas Armadas con ese grupo de paramilitares al perpetrar la masacre con base en el reconocimiento estatal de los hechos y en el conjunto de pruebas, la Corte concluye que la responsabilidad internacional del Estado se ha generado por un conjunto de acciones y omisiones de agentes estatales y de particulares realizadas en forma coordinada, paralela o concatenada con el propósito de perpetrar la masacre.

Corte IDH, Ficha Técnica: Masacre de Mapiripán *vs*. Colombia, en: https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=252, consultado en septiembre de 2022.

[25] Esta decisión de la SCJN fue motivada por la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la CNDH inmediatamente después de la aprobación legislativa del conjunto de leyes secundarias de la GN. Por cierto, en la misma sesión en la que la Corte se pronunció de manera garantista contra la Prisión Preventiva Oficiosa para ciertos delitos, enfatizando la Presunción de Inocencia (26 de octubre de 2021).



la comisión de hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos de las personas en tránsito. Desde su perspectiva, la LNUF regula y limita el Uso de la Fuerza por parte de los agentes estatales al enfrentar amenazas, "estableciendo criterios que no son exclusivos para México, [sino] que son globales en donde prevalezca la gradualidad, la racionalidad, la oportunidad [y otros principios]".[26]

El inciso referente a los Principios del Uso de la Fuerza plantea los conceptos centrales del Uso de la Fuerza, basados en las Mejores Prácticas internacionales y utilizando como marco operacional la idea de consolidar en un solo cuerpo normativo las actividades preventivas y de persecución y detención de corporaciones de seguridad muy diferentes. Esta idea construye, tras largos años de especificidades normativas qué convirtieron a cada institución en una entidad aislada en sus propias prácticas y alejada de los modelos internacionales. El Artículo 4 enlista y explica de manera clara los cinco principios qué deben seguir los agentes encargados de hacer cumplir la ley cuando sea imprescindible qué empleen la Fuerza.

La Absoluta Necesidad significa que el Agente recurra a la Fuerza solamente como último recurso, cuando hayan fracasado todas las opciones para que el Agresor deje de amenazar la vida e integridad de las personas, vulnerar bienes protegidos o afecte el orden público. El principio de Legalidad enfatizar qué cualquier empleo de la Fuerza por parte de un Agente debe ampararse dentro del marco jurídico aplicable; Constitución, Tratados Internacionales y legislación nacional. El tercer principio se refiere a la Prevención y establece dos reglas; que todos los operativos susceptibles de usar la Fuerza sean planeados de tal manera que se prevea su aplicación de manera mínima y que, cuando sea inevitable emplear la Fuerza se aplique de forma que los daños resulten lo menos grave posible. En otras legislaciones se añade la idea de que la Prevención implica qué la aplicación gradual de la Fuerza debe usarse para impedir qué una situación de riesgo se convierta en una amenaza, neutralizando el peligro mediante una acción limitada y previa. El principio de Proporcionalidad ha sido desarrollado globalmente para la aplicación de la Fuerza en la práctica. Se define como el uso de la Fuerza en el nivel mínimo necesario para neutralizar un riesgo (qué se define por el agresor, el nivel de riesgo que representa) y utilizar los medios y métodos de manera progresiva y solamente cuando incremente el nivel del riesgo.

26 MVS Radio, Ana Francisca Vega, entrevista a Lisa Sánchez, directora de México Unido Contra la Delincuencia, Guardia Nacional disminuye responsabilidad de autoridades municipales y estatales, 22/05/2019, en: https://www.mucd.org.mx/2019/05/guardia-nacional-disminuye-responsabilidad-de-autoridades-municipales-y-estatales/, consultado en noviembre de 2022.

El proceso del Uso de la Fuerza debe redondearse con la Vigilancia y la Rendición de Cuentas, mediante las cuales se evalúa cada acción con el fin de verificar que los cuatro principio anteriores se aplicaron de manera adecuada. A su vez, dentro del control de gestión de cada corporación, este proceso de evaluación debe permitir la optimización del proceso, usando la Fuerza lo menos posible y disminuyendo las pérdidas y daños humanos al mínimo.

Principios del Uso de la Fuerza
(LNSUF Art. 4)

Absoluta necesidad	▪ Ultima alternativa y sólo cuando se agote cualquier otro medio para que el agresor desista de su conducta. ▪ Para la protección de: — La vida e integridad de las personas. — Evitar daños a bienes protegidos. — Mantener la paz o el orden públicos.
Legalidad	▪ Estricto apego a: — Constitución. — Leyes nacionales. — Tratados Internacionales.
Prevención	▪ Planeación de los operativos con dos objetivos: — Minimizar el Uso de la Fuerza. — Reduciendo al máximo los daños cuando sea inevitable.
Proporcionalidad	▪ El nivel de Uso de la Fuerza debe corresponder con el: — Nivel de resistencia del agresor. — Nivel de riesgo que se exhiba. — Aplicación de medios y métodos de manera progresiva y con uso diferenciado.
Rendición de cuentas y vigilancia	▪ Controles para evaluar el Uso de la Fuerza: — Valoración de su eficiencia. — Responsabilidades en términos de lo previsto en esta Ley.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.



Una consideración fundamental es que estos principios deben despegarse con base en los lineamientos de los Derechos Humanos como forma de protección de las personas. De hecho, esta consideración conforma el Artículo 7, que analiza los posibles efectos y daños potenciales qué cada nivel de fuerza puede provocar en las personas. Resulta innovador incorporar la perspectiva de que el incremento de fuerza necesariamente deriva en mayores riesgos para la integridad y vida de las personas, un razonamiento básico para utilizar el mínimo necesario para neutralizar los riesgos y amenazas. Proceder se está forma asegura, al mismo tiempo, el cumplimiento de la misión fundamental del Agente qué es asegurar la seguridad de las personas, aumentando paulatinamente de Persuasión, que como primer nivel del Uso de la Fuerza es pacífica y no implica danos a las personas porque se logra a través de la simple presencia del Agente o bien de su empleo del diálogo u órdenes para neutralizar el riesgo mediante: Restricción de movimiento, Sujeción, Inmovilización e Incapacitación.

Impacto del Uso de la Fuerza
(LNSUF Art. 6)

Persuasión	▪ Cese de la resistencia y cooperación del presunto agresor mediante: — Presencia de la autoridad. — Indicaciones verbales.
Restricción de Desplazamiento	▪ Restringir el movimiento de la persona que representa una amenaza al — Establecer de un perímetro.
Sujeción	▪ Controlar y asegurar a los individuos mediante: — Uso de la fuerza física moderada.
Inmovilización	▪ Restringir la movilidad de las personas y lograr su aseguramiento: — Uso de la fuerza física con intensidad. — Posibilidad de emplear medios o equipos.

Impacto del Uso de la Fuerza (Art. 6) continuación

Incapacitación	▪ Neutralizar la resistencia y la violencia del agresor sin poner en riesgo su vida. — Permiso de emplear la fuerza física con máxima intensidad. — Permiso de usar armas menos letales. — Permiso de utilizar sustancias químicas irritantes.
Lesión grave (Uso de la Fuerza Epiletal)	▪ Neutralizar al agresor y proteger la integridad de personas ajenas o autoridades incluyendo: — Armas menos letales. — Armas de fuego. — Alta probabilidad de dañar gravemente al agresor.
Muerte	▪ Neutralizar y repeler una agresión de manera excepcional cuando no exista otra opción para proteger las vidas de personas ajenas o la propia. — Uso de fuerza letal con alto riesgo de la pérdida de vida del agresor.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

El Artículo 7 trata un problema fundamental, debido a que su mala implementación previa ha llevado a las peores violaciones de los Derechos Humanos. Se trata de la Amenaza Letal Inminente, base de la intensificación del Uso de la Fuerza hasta niveles mortales. Por esta causa se precisa qué se considera qué este nivel de amenaza se presenta de seis maneras: la acción de apuntar con el cañón de un arma de fuego (o su réplica) en dirección a una persona, la acción de mantener un arma de fuego (o su réplica) después de la advertencia clara del Agente, la acción de poner en riesgo a una persona con un arma punzocortante, accionar el disparador de un arma de fuego, la acción de exportar un explosivo real o su réplica y las acciones que puedan afectar objetos o sistemas de manera que puedan tener efectos letales o discapacitarte.



Amenazas Letales Inminentes de parte del Agresor (LNSUF Art. 7)

- Apuntar el cañón de un arma de fuego en dirección a una persona.
  — Incluye las réplicas de armas de fuego.
- No soltar un arma de fuego después de una advertencia clara.
  — Incluye las réplicas de armas de fuego.
- Poner en riesgo la integridad física de una persona con un arma punzocortante.
- Accionar el disparador de un arma de fuego.
- Portar o manipular un explosivo real.
  — Incluye las réplicas de explosivos.
- Perturbar objetos o sistemas que puedan tener efectos letales o incapacitantes.
  — Puede ser un riesgo individual o afectar a varias personas.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

El listado requiere algunas precisiones. Las armas de fuego o sus réplicas son consideradas igualmente letales debido a que en la práctica las réplicas puedes ser muy realistas o bien porque la distancia entre el Agente y la amenaza es demasiada para permitir una identificación adecuada, poniendo en riesgo mortal a las personas. Lo mismo ocurre con los actos de no soltar las armas de fuego, la amenaza con arma punzocortante o el disparar, puesto que se identifica una amenaza qué puede transformarse en letal en cualquier instante, negando tiempo de respuesta al Agente. El último supuesto es una innovación reciente y se basa en la posible afectación de instalaciones u objetos para ser utilizados como armas letales, como ocurre en atentados terroristas.



El Artículo 8 de la LNSUF es de gran importancia, por subrayar que todos los protocolos y procedimientos del Uso de l fuerza deberán cumplirse conforme a la máxima protección de las personas y con perspectiva de derechos humanos, incluyendo:

- Perspectiva de género.
- Protección de niñas, niños y adolescentes.
- Atención a situaciones de riesgo que puedan ocurrir dentro o en las inmediaciones de:
  — Guarderías.
  — Escuelas.
  — Hospitales.
  — Templos.
  — Centros de Reclusión.
  — Otros lugares susceptibles de la congregación de personas ajenas a los presuntos agresores.[27]

Consideramos que las previsiones anteriores constituyen un claro preámbulo para la discusión de las situaciones que pueden ser consideradas como escenario para el posible Uso de la Fuerza, en el Capítulo III de la LNSUF, por lo que tomarlos en cuenta debe contribuir a una mayor protección de las personas ajenas a los hechos.

[27] Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.



Procedimientos del Uso de la Fuerza
(LNSUF Art. 9)

I. Controles cooperativos	▪ Indicaciones verbales. ▪ Advertencias. ▪ Señalización.
II. Control mediante contacto	▪ Sujeción y otras formas de control corporal. — El límite superior es la intervención momentánea en funciones motrices.
III. Técnicas de sometimiento o control corporal	▪ Control mediante el uso de técnicas corporales (Cuerpo a Cuerpo). — Límite superior está determinado por: • Impedimento momentáneo de funciones corporales. • Daños menores en estructuras corporales.
IV. Tácticas defensivas	▪ Control mediante el empleo de técnicas diversas (descritas más adelante). — Límite superior es el daño en estructuras corporales no vitales.
V. Fuerza letal	▪ Control usado como último recurso y que debe ser minimizado para la máxima protección de las personas. — Su límite superior es el cese total de funciones corporales (muerte). — Esta Ley lo permite sólo en situaciones de Amenaza Letal, Inminente, Material y Sin Derecho.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

El Capítulo III de la LNSUF es uno de los más detallados del instrumento debido a que es uno de los temas que más se ha prestado a confusiones por parte de los Agentes y de las autoridades encargadas de verificar el apego a los protocolos. La aplicación de cualquier grado de fuerza por parte del Agente depende de la conducta del presunto Agresor y va desde su resistencia pacífica hasta la posibilidad de convertirla en resistencia de alta peligrosidad. Esto significa que se trata de la respuesta del Agente cuando un

riesgo potencial se transforma en amenaza letal clara e inminente. La importancia de identificar objetivamente cada una reside en que la respuesta del Agente y su unidad puede significar la preservación de la vida, la minimización de la fuerza o puede derivar en daños, lesiones y pérdidas qué pudieron ser evitadas.

Conductas que Ameritan el Uso de la Fuerza
(LNSUF Art. 10)

Resistencia Pasiva	▪ Conducta de acción o por omisión en la que una o varias personas se niegan a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los Agentes que se hayan identificado previamente como autoridad: — Resistencia sin violencia. — En estas circunstancias pondrán utilizarse los Procedimientos del Uso de la Fuerza I. y II, previstos en el Artículo 9 de la LNSUF.
Resistencia Activa	▪ Conducta de acción o por omisión en la que una o varias personas se niegan a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los Agentes que se hayan identificado previamente como autoridad — Resistencia empleando la violencia, amago o la amenaza — En estas circunstancias pondrán utilizarse los Procedimientos del Uso de la Fuerza I., II, III y IV, previstos en el Artículo 9 de la LNSUF
Resistencia de Alta Peligrosidad	▪ Conducta de acción o por omisión en la que una o varias personas se niegan a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por los Agentes que se hayan identificado previamente como autoridad: — Resistencia empleando la violencia, amago o la amenaza con armas o sin ellas. — Para causar a los Agentes de las instituciones de seguridad: • Lesiones graves. • Lesiones de muerte (letales). — En estas circunstancias pondrán utilizarse los Procedimientos del Uso de la Fuerza I., II, III, IV y V, previstos en el Artículo 9 de la LNSUF.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.



El primer nivel de conducta de un potencial riesgo es la resistencia pasiva. Está significa simplemente que la persona no obedece las señales o instrucciones del Agente, que pueden ir desde el trasladarse de un lugar, dejar de incurrir en conductas qué podrían incrementar se en peligrosidad para las personas. La persona que no obedece estas instrucciones y persiste en la desobediencia convierte su conducta en resistencia pasiva y esto debe alertar al Agente para tomar precauciones y nuevas medidas para el cumplimiento de las ordenes con el fin de asegurar la integridad de las personas y bienes protegidos qué estén involucrados. Una vez que la persona o grupo aumentan su nivel de resistencia mediante la amenaza de ejercer violencia se considera qué se convierten en una resistencia activa frente a la Autoridad debidamente acreditada previamente. Este incremento permite al Agente aumentar la Fuerza para neutralizar el riesgo mediante los medios considerados del I al IV y cuyo límite superior es el empleo de armas menos letales cuyos efectos pueden resultar incapacitantes.

Niveles del Uso de la Fuerza
(LNSUF Art. 11)

Presencia	▪ Primera forma de contacto de la autoridad con la ciudadanía, que se manifiesta mediante: — Uso adecuado del uniforme. — Uso del equipo de acuerdo con las circunstancias. — Actitud diligente.
Persuasión	▪ Facilitar a los agentes el cumplimiento de sus funciones a través de la comunicación verbal o con señas: — Órdenes. — Gesticulaciones.

Reducción física de movimientos	▪ Cumplimiento de las funciones del agente usando acciones cuerpo a cuerpo: — Control de la persona que opone resistencia. — Resolver obstáculos al cumplimiento del deber.
	Niveles del Uso de la Fuerza (Art. 11) continuación
Uso de armas menos letales	▪ Someter la resistencia activa de la persona usando medios incapacitantes.
Uso de fuerza letal	▪ Repeler las agresiones y resistencia de alta peligrosidad usando armas de fuego o fuerza letal.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

El Artículo 12 de la LNSUF, referente a la justificación del uso de la fuerza, es fundamental porque marca claramente la separación que debe existir entre la normalidad y la excepcionalidad en labores de seguridad pública. Se subraya que la Resistencia o la Agresión son conductas que deben ser identificadas mediante indicadores objetivos y que constituyen, precisamente, la excepción en las prácticas cotidianas, por lo que el uso de la fuerza debe permanecer al mínimo y emplearse solamente en circunstancias extraordinarias. Consideramos que este es uno de los artículos que debería ser reglamentado de manera precisa y clara en la normatividad operacional, debido a que los conceptos pueden estar alejados de la práctica de los agentes en labores de seguridad, mientras que una base ejemplificativa puede ser más fácil para la comprensión. El Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile ha propuesto una correlación entre Resistencia y Tácticas Defensivas que enlista los niveles con ejemplos claros y enfatiza el concepto de "percepción del oficial" como eje:



Serie continua de resistencia:
percepción del oficial respecto de las acciones del ofensor

Meta del ofensor: escapar/agredir

- No Verbal.
  - Puños apretados, ojos, postura.
- Verbal.
  - Amenazas, afirmaciones que demuestran un sujeto poco colaborador.
- Pasivo.
  - Un sospechoso que no se mueve ni “avanza”.
- Activo. Un infractor que está intentado derrotar tu control físico.
  - Activamente poco colaborador.
    - Resistencia estática; es decir, tensión resistiva generada por el ofensor.
  - Agresivo ofensor.
    - que intenta escapar al control usando movimientos de tipo reactivo.
  - Agresivo.
    - El ofensor ataca al oficial e intenta lesionarlo en el proceso de resistir o escapar.
  - Agresión agravada.
    - El ofensor ha planificado previamente el ataque o está usando armas y/o tácticas que son altamente dañinas o potencialmente letales.[28]

Esta correlación entre la percepción de hechos materiales (no imaginarios ni supuestos) y el nivel de resistencia presenta ventajas sobre el modelo de la LNSUF y podría ser adoptado, como dijimos, en el nivel reglamentario. Cabe señalar que al mismo tiempo permite un establecimiento más claro de la respuesta ante la amenaza o agresión percibidas por los agentes, esquema que no fue propuesto por la propia LNSUF y cuya ausencia creemos importante.

28 Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana CESC, *Investigación Aplicada: Uso de la Fuerza*, en: https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/dt_04_usodelafuerza.pdf, consultado en noviembre de 2022.

Justificación del Uso de la Fuerza: Carácter de la Resistencia o Agresión (LNSUF Art. 12)

Real	▪ Agresión material: — Apreciable por los sentidos. — No puede ser imaginaria o posible.
Actual	▪ Agresión presente durante los hechos: — No puede ser anterior. — No puede ser posterior.
Inminente	▪ Agresión tan próxima, que ocurriría sin la intervención o acción del Agente: — Carácter de inmediata.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

Los mecanismos de reacción del Agente dependen, cómo vimos, del nivel de Riesgo y Amenaza y por lo tanto comienzan por un control cooperativo basado en el cumplimiento inmediato de las instrucciones verbales, señales o advertencias. De no ocurrir el cumplimiento anterior, el Agente debe incrementar la Fuerza mediante el contacto físico, que debe limitarse como máximo en la intervención en la motricidad de manera momentáneo. El siguiente escalón se denomina técnicas de sometimiento o control corporal y aumentan la Fuerza física o usando armas menos letales impidiendo las funciones corporales por un momento o pueden provocar daños menores en el cuerpo. Cuando el Agente identifica la necesidad de aumentar paulatinamente esta fuerza debe aplicar tácticas defensivas, definidas porque su límite superior es el daño a estructuras no vitales. El nivel más alto es la Fuerza Letal, que justamente puede provocar la pérdida de vida y que ocurre en general cuando se emplean armas de fuego. La lógica es clara; se parte de la presencia, se pasa por las instrucciones verbales, transita por el control físico, escala mediante el empleo de armas menos letales y culmina con las armas de fuego, de efectos casi siempre letales. La Acción de Inconstitucionalidad de la CNDH en 2020 aludió a este aspecto del Uso de la Fuerza y se estimó que la valoración personal del Riesgo y la Amenaza por parte de los Agentes de la Autoridad resulta excesiva,



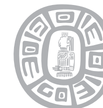
proponiendo adoptar estándares materiales y verificables que minimicen la discrecionalidad en esta toma de decisiones.[29]

El tema específico del Uso de la Fuerza es la materia central de esta Ley y es abordado de manera diferente a lo largo de su texto debido a la complejidad y lineamientos específicos existentes. Para Franco Martín de Campo, las consideraciones son múltiples y obedecen a parámetros cada vez más exigentes en el marco de los instrumentos internacionales aplicables:

> La Corte IDH ha utilizado los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley para determinar los límites al uso de la fuerza. A partir de este instrumento internacional, ha señalado que los agentes estatales no pueden usar armas de fuego contra las personas, salvo en los siguientes supuestos :
>
> — Defensa propia.
> — Defensa de otras personas.
> — En caso de un peligro inminente de muerte o lesiones graves.
> — Con el fin de evitar la comisión de un delito grave que ponga en peligro el derecho a la vida.
> — Con el propósito de detener a una persona que represente un peligro y que oponga resistencia o para impedir su fuga.
>
> Los anteriores supuestos habilitan a los agentes estatales al uso de armas de fuego contra otras personas, pero solamente en caso de que medidas menos extremas sean insuficientes; es decir, la regla general es que el uso de la fuerza letal y las armas de fuego por parte de agentes de seguridad estatales está prohibido.[30]

29 La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, conversación con Lisa Sánchez, Bote Pronto con Carlos Puig, Milenio Televisión, en: https://www.youtube.com/watch?v=OSjkaFNd3vc, consultado en agosto de 2022.

30 FRANCO MARTÍN DEL CAMPO, María Elisa, *Uso de la Fuerza por parte de agentes del Estado. Análisis desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017 (Colección Estándares del Sistema interamericano de Derechos Humanos. Miradas complementarias desde la academia. Núm. 4).



La adopción de criterios internacionales, tanto de ACNUDH como del Sistema IDH da cuenta de que la LNSUF constituye un avance notable en términos de las exigencias al Agente en lo que se refiere al posible empleo de niveles de fuerza posiblemente letales. Para Amnistía Internacional, el uso de armas letales debe considerar:

> Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben proporcionar un marco operativo que ofrezca instrucciones claras sobre cuándo y cómo usar un arma de fuego.
>
> a) El marco operativo debe reiterar el principio de "protección de la vida" y ordenar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que traten de evitar el uso de armas de fuego a menos que sea estrictamente necesario. Debe incluir instrucciones para una serie de situaciones que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden encontrar y la manera de responder a ellas:
>
> — Aun en el caso de un ataque potencialmente letal, debe considerarse una respuesta con medios menos letales, si es probable que sean efectivos y no aumentan el riesgo para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o para terceras personas.
> — El mero hecho de que una persona eluda la detención o escape de la custodia no justifica el uso de un arma de fuego, a menos que esa persona constituya una amenaza grave y continua para la vida de otra persona, que pueda materializarse en cualquier momento.
> — El principio de "protección de la vida" exige que, en caso de duda, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no hagan uso de sus armas de fuego.
>
> c) Debe distinguirse entre el uso potencialmente letal de un arma de fuego y el uso letal intencional de un arma de fuego. El uso letal intencional de un arma de fuego sólo estará permitido cuando un ataque potencialmente letal esté ya en curso, de tal manera que la muerte de la persona atacante sea el único medio posible de salvar la vida en peligro de otra persona, lo que puede incluir la vida del funcionario encargado de hacer cumplir la ley. En todas las demás situaciones, deben



impartirse instrucciones sobre cómo disparar y a qué parte del cuerpo apuntar dependiendo de la situación que se plantee y con miras a reducir al mínimo el riesgo para la vida de la persona a la que se dispara en la medida de lo posible.[31]

En todo caso, nos parece que especificar estos requisitos de manera separada e independiente del resto de la discusión en la normatividad refuerza la idea de su excepcionalidad y empleo como último recurso.

Condiciones que deben cumplirse para el Uso de la Fuerza Letal (LNSUF Art. 13)

▪ El Uso de la fuerza letal es el último recurso en cualquier operativo.
▪ Comprobar que la agresión sea: — Real. — Actual. — Inminente. — Sin derecho (ilegal).
▪ Comprobar que la agresión ponga en peligro: — La vida o integridad física de personas. — Ajenas o de los agresores.
▪ Insuficiencia del Uso de la Fuerza en los niveles inferiores del Art. 11 para que la agresión pueda ser: — Repelida. — Contrarrestada. — Neutralizada.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

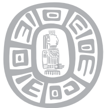
[31] Amnistía Internacional, Programa Policía y Derechos Humanos, Uso de la Fuerza, Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en: https://www.derechoshumanos.net/abusospoliciales/principios-empleo-fuerza.htm, consultado en septiembre de 2022.



Habiendo advertido que el uso de la fuerza letal es el último recurso en cualquier circunstancia durante los operativos o en tareas de seguridad pública, la ley procede a formular los instrumentos del uso de la fuerza en los siguientes artículos. Es notable el hecho de qué se trata de la primera formulación explícita de este tipo en la normatividad de nivel nacional, puesto que en anteriores referencias legislativas únicamente se había tratado el tema de manera corporativa un en los niveles inferiores. Antes de pasar al esquema explicativo queremos retomar uno de los instrumentos más claros al respecto emitido por la organización Amnistía Internacional:

Fabricación, comprobación, selección y evaluación de armas menos letales.

> Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberían disponer de una variedad de equipos menos letales que permite un uso diferenciado de la fuerza que respete plenamente lo principios de necesidad y proporcionalidad y garantice la reducción al mínimo de daños y lesiones.
>
> a) El desarrollo y la introducción de nuevos equipos para la aplicación de la ley deberían basarse en las necesidades operativas y en requisitos técnicos claramente definidos (y no sólo por su disponibilidad en el mercado), a fin de reducir el grado de fuerza que se usa y el nivel de daños y lesiones que se causa.
> b) Todo equipo debe ser sometido a pruebas exhaustivas para determinar si satisface las necesidades operativas, los requisitos técnicos en cuanto a precisión, fiabilidad y vida útil y el grado de posibles daños y sufrimiento que podría causar, así como los posibles efectos injustificados/no deseados. Las pruebas deberían encomendarse a un organismo independiente.
> c) Cada dispositivo debería someterse a una valoración independiente para determinar si es conforme con el derecho y las normas internacionales de los derechos humanos, en particular si cumple los requisitos de principio de proporcionalidad, prevención de riesgos para terceras personas y prevención de uso indebido o abusos en la práctica.
> d) Debería excluirse cualquier equipo que:
> — presente un alto grado de imprecisión de manera que entrañe un gran riesgo de causar lesiones de consideración, incluso a personas distintas de la persona contra la que se use (por



ejemplo, escopetas que disparan perdigones, ciertos proyectiles de impacto cinético como balas de goma);

— cause daños desproporcionados respecto al objetivo (por ejemplo, que implique un riesgo elevado de causar la muerte, pese a ser considerado menos letal, como las balas de metal recubiertas de goma);

— pretenda lograr un objetivo que también se pueda lograr con un dispositivo menos lesivo (por ejemplo, esposas para pulgares frente a esposas normales, porras con púas frente a porras normales);

— sea muy abusivo (dispositivos de electrochoque que no tengan un mecanismo que interrumpa automáticamente la descarga, armas incapacitantes eléctricas que actúen como arma de contacto directo) o cuyo uso vulnere la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (por ejemplo, cinturones inmovilizadores de electrochoque).

e) Dadas las consecuencias potencialmente graves de los sistemas robóticos totalmente autónomos y su incapacidad para sustituir el indispensable discernimiento humano para decidir si usar la fuerza, el desarrollo, la producción y el uso de esta tecnología

— aun en el caso de que esté equipada únicamente con armas menos letales

— debería estar prohibido de forma preventiva.

f) Cada dispositivo debería ir acompañado de instrucciones claras sobre las situaciones en que se utilizará, y cómo, explicando los efectos y riesgos del dispositivo y las precauciones necesarias que han de adoptarse, así como de advertencias sobre las circunstancias o situaciones en las que el dispositivo no podrá utilizarse. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán haber recibido formación y certificación adecuadas sobre el dispositivo como condición previa para que se les permita su uso.

g) Todo nuevo dispositivo debe someterse y estar sujeto a un proceso de prueba legalmente constituido y accesible al público que permita confirmar si el dispositivo satisface las necesidades operativas y los requisitos técnicos, la idoneidad de las instrucciones y la formación, así como la ausencia de cualquier riesgo injustificado o inesperado.



h) El uso de cualquier dispositivo debe estar sujeto a mecanismos exhaustivos y rigurosos de presentación de informes, supervisión y control con miras a la evaluación continua del dispositivo respecto a su eficacia y efectos, incluidos los imprevistos.[32]

Es fundamental considerar que esta es la primera normativa nacional en la qué se reglamenta el equipo y armas considerados como instrumentos del uso de la fuerza en términos generales. Tomando en cuenta que los instrumentos menos letales son imprescindibles en el ejercicio de la seguridad pública, particularmente durante las tareas preventivas, esta ausencia resultó de enorme gravedad para la protección de la vida e integridad física en los operativos de las últimas décadas. Por supuesto, existe un segundo problema; la adquisición y capacitación en el empleo de este tipo de instrumentos menos letales por parte de las corporaciones de seguridad pública en el país. El problema de la adquisición parece menor, pero en realidad resulta de gran importancia debido a que hasta finales del 2022 no se había hecho una compra de este tipo de instrumentos de manera generalizada y solamente la Secretaría de la Defensa Nacional reportaba a ver a ver recibido todo tipo de armamento menos letal dentro del marco que se describe a continuación. Mientras que la Secretaría de Marina-Armada de México y la propia Guardia Nacional no tienen problema presupuestal en este sentido, resulta muy preocupante la condición económica vulnerable que presentan corporaciones estatales y particularmente municipales en relación con estas compras. Al no contar con el equipamiento contemplado en los artículos 14 y 15 de la presente ley, las corporaciones de seguridad pública no han podido iniciar en su inmensa mayoría la capacitación y adiestramiento necesario para poder aprovechar las ventajas de la normativa. En la práctica esto ha resultado en el empleo frecuente y posiblemente fuera de la norma de las armas de fuego como instrumentos menos letales en el sentido de utilizarlos de forma disuasiva visualmente y a través de los culatazos y los disparos de advertencia. Consideramos que este aspecto debe ser enfrentado y resuelto lo antes posible para aprovechar las ventajas de una normatividad mucho más acordé con la realidad nacional y enfrentar la violencia del crimen.

---

32 Amnistía Internacional, Programa Policía y Derechos Humanos, Uso de la Fuerza, Directrices para la aplicación de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en: https://www.derechoshumanos.net/abusospoliciales/principios-empleo-fuerza.htm, consultado en septiembre de 2022.



Instrumentos del Uso de la Fuerza (LNSUF Arts. 14 y 15)

Asignación de las Armas	▪ Las Instituciones de Seguridad asignarán las armas al Agente que: — Apruebe la capacitación establecida para su uso. — El Agente solamente puede usar las armas que le sean asignadas.
Armas incapacitantes menos letales	▪ Bastón PR-24. — Tolete. — Arma equivalente de acuerdo con las disposiciones aplicables. ▪ Dispositivos que generan descargas eléctricas. ▪ Esposas o candados de manos. ▪ Sustancias irritantes en aerosol. ▪ Mangueras de agua a presión.
Armas letales	▪ En términos del Art. 24 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos: — Armas de fuego permitidas. — Explosivos permitidos.
Equipo de protección	▪ Las instituciones de seguridad deben proteger la integridad de los agentes para disminuir la necesidad del uso de armas, dotándolos de: — Equipo de protección. — Vehículos. • Con blindaje. • Sin blindaje.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.



En relación con los procesos de adiestramiento, entrenamiento y capacitación, fueron considerados fundamentales por los observadores y materia de la primera de la Acción de Inconstitucionalidad de la CNDH en 2020 aludió a dos aspectos del Uso de la Fuerza contemplados por el Sistema IDH que no estaban presentes en la legislación aprobada el año anterior, dando pie a que la SCJN invalidase el artículo correspondiente en la LNUF[33]. Las Medidas Preventivas por parte de la autoridad con el fin de proteger la vida al máximo, minimizando las posibles bajas, y este proceso debe realizarse desde la etapa de planeación del operativo. Con este motivo, la ONU ha trazado tres claros lineamientos para establecer los sistemas de seguridad pública:

> 8. Integridad: se espera que todo el personal de policía de las Naciones Unidas mantenga el más alto nivel de integridad en la realización de su trabajo y fuera de servicio mientras prestan servicio en una misión de las Naciones Unidas. Integridad implica que el personal de policía de todos los niveles cumpla en todo momento con las normas de conducta de las Naciones Unidas, en particular con respecto a la explotación y el abuso sexuales. Esto incluye actuar sin tener en cuenta beneficio personal; actuar con honestidad y honradez en el desempeño de sus funciones oficiales; resistiendo presión política indebida en su toma de decisiones; abstenerse de abusar de su poder o autoridad; defender las decisiones tomadas por la misión y/o el componente policial, incluso si son impopulares; y tomar medidas inmediatas en casos de comportamiento poco profesional o ético.
>
> 9. Transparencia: Sujeto a preocupaciones relacionadas con la seguridad, el personal policial en todos los niveles debe garantizar transparencia en las acciones y procesos de toma de decisiones. La transparencia promueve la rendición de cuentas y brinda información a todo el personal policial sobre las funciones y labores del componente. Implica apertura en el intercambio de información, pero con respeto a los principios de manejo de información sensible y mantener a las personas y/o secciones interesadas informadas regularmente de las acciones y procesos enlazados. La policía de

[33] La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, conversación con Lisa Sánchez, Bote Pronto con Carlos Puig, Milenio Televisión, en: https://www.youtube.com/watch?v=OSjkaFNd3vc, consultado en agosto de 2022.



las naciones sobre el terreno actúa como modelo para la policía del Estado anfitrión y las instituciones del estado de derecho, La administración transparente de la policía de la ONU debe dar el ejemplo a las instituciones locales de que la transparencia debe ser un principio fundamental de la administración policial.

10. Rendición de cuentas: todo el personal de policía de las Naciones Unidas está obligado a responsabilizarse de sus respectivos responsabilidades, tanto privadas como profesionales. Esto incluye proporcionar supervisión y tomar responsabilidad por el trabajo delegado, entregando productos y resultados de trabajo oportunos, y operando en cumplimiento de las normas y reglamentos de las Naciones Unidas y de la misión. También se refiere a la rendición de cuentas mala conducta individual, que puede dañar a toda la misión y la confianza de la población local en el gobierno de las instituciones de derecho.[34]

De hecho, estos aspectos fueron atendidos como parta del acatamiento de las mejores prácticas internacionales en la LNSUF, aplicados de la manera que veremos en los cuadros y esquemas siguientes.

[34] United Nations Department of Peacekeeping Operations Department of Field Support, Guidelines, Police Administration in United Nations Peacekeeping Operations and Special Political Missions, en: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/4._rule_of_law_-_9_police_administration.pdf, consltado en octubre de 2022.

Emisión de Materiales de Consulta por las Instituciones de Seguridad
(LNSUF Art. 16)

Protocolos de Actuación	▪ Los protocolos de actuación deben elaborarse para proteger a las personas al máximo con base en: — Perspectiva de género. — Perspectiva de niñas, niños y adolescentes. — Protección de los derechos humanos.
Manuales de Técnicas	▪ Técnicas para el Uso de la Fuerza y otros medios lícitos para limitarlo al máximo, particularmente en los niveles de: — Uso de armas incapacitantes menos letales. — Uso de armas de fuego y letales. ▪ Descripción de las conductas que deben seguir los agentes.
Entrenamiento	▪ Contenido de las prácticas para la capacitación en el uso de la fuerza. ▪ Periodicidad del entrenamiento para el uso de las armas permitidas. ▪ Técnicas de solución pacífica de conflictos, incluyendo: — Negociación. — Mediación. ▪ Control de multitudes. ▪ Limitación máxima del uso de la fuerza: — Uso de armas incapacitantes menos letales. — Uso de armas de fuego y letales.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.



El aspecto de la selección, reclutamiento, capacitación y evaluación continua del personal dedicado a labores de seguridad pública es uno de los más apremiantes en condiciones como las que actualmente se viven en México. Por esta razón, la LNSUF incluye un capítulo completo dedicado al tema y que incluye parámetros que están ausentes en la normatividad local. Nos parece destacable el reconocimiento de los derechos del Agente y sus familiares, tradicionalmente desprotegidos en términos jurídicos para el caso policiaco y mejor garantizados para los militares. La idea de uniformar el trato se basa en ideas internacionales y los lineamientos generales de estos artículos se basan en las propuestas adoptadas por la Asamblea General de la ONU, entre las que retomamos:

> Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.
>
> Comentario:
>
> a) La expresión "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención.
>
> b) En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios.
>
> c) En el servicio a la comunidad se procura incluir especialmente la prestación de servicios de asistencia a los miembros de la comunidad que, por razones personales, económicas, sociales o emergencias de otra índole, necesitan ayuda inmediata.



d) Esta disposición obedece al propósito de abarcar no solamente todos los actos violentos, de depredación y nocivos, sino también toda la gama de prohibiciones previstas en la legislación penal. Se extiende, además, a la conducta de personas que no pueden incurrir en responsabilidad penal.[35]

Está claro que el propósito fundamental del código de conducta, un Instrumento Universal, es que el trato de los Agentes se base en el respeto a sus propios derechos. En la LNSUF se parte tanto de derechos humanos como de tipo laboral en este reconocimiento, aspecto que consideramos, como hemos mencionado, un notable avance en relación con las malas prácticas que se han generalizado en el tema en el plano nacional.

Agentes de las Instituciones de Seguridad
(LNSUF Arts. 17-20)

Base de Datos	▪ Toda institución de seguridad debe contar con una base de datos que contenga: — Registro detallado de las armas de fuego bajo su resguardo, incluyendo: • Huellas características que impriman los proyectiles u ojivas. • Estrías o rayado helicoidal de cada arma. — Armas y equipo asignado a cada agente.
Selección del Agente	▪ Toda institución de seguridad debe garantizar que los agentes sean seleccionados mediante procedimiento adecuados que establezcan que posee características apropiadas para ejercer eficazmente sus Funciones, incluyendo: — Aptitudes éticas. — Aptitudes psicológicas. — Aptitudes físicas. ▪ Capacitación profesional continua y completa incluyendo el uso de la fuerza. ▪ Examen periódico de las aptitudes necesarias para ejercer estas funciones de conformidad con la normatividad aplicable.

35 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials, consultado en agosto de 2022.



Agentes de las Instituciones... (Arts. 17-20) continuación

Derechos del Agente	▪ Todo Agente tiene derecho a: — La protección de su vida e integridad física. — El respeto a su dignidad como ser humano. — La autoridad que goza como miembro de una institución de seguridad por parte de: • Sus superiores. • La ciudadanía. ▪ La Institución de Seguridad a la que pertenece un Agente, para asegurar estos derechos, debe proporcionarle la atención que requiera: — Médica. — Psicológica. — Jurídica.
Familia del Agente	▪ Cuando el Agente pierda la vida, le sea imputado el Uso de Fuerza Excesivo o adquiera alguna discapacidad en el ejercicio de sus funciones, la Institución de Seguridad debe proporcionar a sus familiares la atención que corresponda: — Médica. — Psicológica. — Social.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

Los artículos referentes a la Detención de Personas se inscriben en el marco de una protección más amplia y que se origina en la emisión de Quejas y Recomendaciones de la CNDH y otros OPDH en las últimas décadas. Su complemento directo es la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que atiende los aspectos propios del establecimiento de la base de datos nacional con propósitos múltiples. La base de estas medidas se origina en el mismo Instrumento Universal que hemos citado:

Artículo 5

Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

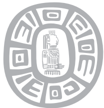
Comentario:

a) Esta prohibición dimana de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General, y en la que se estipula que:

   [Todo acto de esa naturaleza], constituye una ofensa a la dignidad humana y será condenado como violación de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos [y otros instrumentos internacionales de derechos humanos].

b) En la Declaración se define la tortura de la siguiente manera:

   [...] se entenderá por tortura todo acto por el cual el funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán torturas las penas o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.



c) El término “tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” no ha sido definido por la Asamblea General, pero deberá interpretarse que extiende la protección más amplia posible contra todo abuso, sea físico o mental.[36]

En nuestra opinión, la incorporación de las consideraciones supone un avance considerable y es uno de los aspectos que debe ser incorporado en la sensibilización y adiestramiento de los agentes de manera inmediata. La propia ONU fue todavía más clara en los lineamientos para la conducta de los Agentes con las Personas Detenidas en un siguiente instrumento, que explicita varios aspectos retomados en los artículos 21-26 de la LNSUF:

15. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en sus relaciones con las personas bajo custodia o detenidas, no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden en los establecimientos o cuando corra peligro la integridad física de las personas.[37]

El principio 15 antecede dos puntualizaciones complementarias; la restricción del uso de armas de fuego en relación con la custodia de las personas detenidas y la referencia obligada a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, dedicadas a la protección de este grupo.

---

[36] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials, consultado en agosto de 2022.

[37] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, UNIVERSAL INSTRUMENT, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement, consultado en octubre de 2022.



Detención de persona(s)
(LNSUF Arts. 21-26)

Procedimientos para la Detención	▪ El Agente debe atender los principios de esta Ley para la Detención de una persona a través de estas cuatro reglas: — Evaluar la situación de inmediato para determinar el nivel de fuerza que debe ser empleado. — Comunicar de inmediato a la(s) persona(s) las razones por las que será(n) detenida(s). — Informar de inmediato a la(s) persona(s) detenida(s) ante qué Autoridad será(n) Puesta(s) a Disposición y solicitar que la(s) acompañen. — La(s) Persona(s) Detenida(s) debe(n) ser Puesta(s) a Disposición de la Autoridad competente de inmediato. ▪ El Agente tiene la más estricta responsabilidad durante la custodia del Detenido de velar por el resguardo de su integridad, impidiendo: — Actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes. — Desaparición forzada. — Actos señalados como delito o violación grave de los derechos humanos. ▪ El Agente debe cumplir con las disposiciones de la Ley Nacional del Registro de Detenciones (LNRD).
Uso de la Fuerza en la Detención	▪ Cuando sea imprescindible el Uso de la Fuerza para llevar a cabo la Detención de Persona(s), el Agente deberá: — Procurar no provocar daño a la Persona susceptible de Detención, protegiendo su vida e integridad física. — Utilizar los distintos Niveles del Uso de la Fuerza de manera: • Racional. • Subsidiaria. • Proporcional. — Proteger a la Persona Detenida de tortura, tratos denigrantes o abuso de autoridad. — Velar por que la(s) Persona(s) Detenida(s) no sean víctimas de ningún delito, violación de derechos humanos y se cumplan las disposiciones de la LNRD.



Detención de persona(s)… (Arts. 21-26) continuación

Seguridad de las Personas	▪ En el transcurso de una Detención de Persona(s), el Agente debe garantizar la seguridad, en el siguiente orden, de: — Personas no involucradas. — Agente(s) que participe(n) en la Detención. — Personas(s) sujeta(s) a la Detención.
Uso de la Fuerza en Persona(s) Detenida(s)	▪ Los Agentes e Instituciones de Seguridad deben abstenerse del Uso de la Fuerza contra Persona(s) Detenida(s) bajo su custodia y solamente puede aplicarse en estas circunstancias: — Mantenimiento del orden y la seguridad. — Proteger la vida e integridad física de la(s) persona(s).
Registro de las detenciones	▪ La detención puede ser registrada en medios audiovisuales que: — Deben ser accesibles por los medios establecidos en materia de: • Acceso a la información pública y, • Protección de datos personales.
Ley nacional de registro de las detenciones (LNRD)	▪ La LNRD establece que cada Detención debe llevarse a cabo mediante — El registro — El informe correspondiente

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

La Acción de Inconstitucionalidad de la CNDH de 2020 no fue atendida, en opinión de Lisa Sánchez, en dos aspectos importantes, que incluyen: La autorización a los agentes del Estado al Uso de la Fuerza al enfrentar manifestaciones que sean "ilícitas" o "violentas", dos características que resultan subjetivas y difícilmente verificables. Ambos resultan problemáticos; en el primer caso, lo lícito de un acto puede ser determinado por la autoridad con base en criterios variables, mientras que la violencia no es definida objetiva ni materialmente en la ley. Por lo tanto, se corre el riesgo de que en cualquier momento una manifestación "lícita" pierda este carácter al aparecer un grado de violencia que la autoridad estime en amenaza y que



"autorice" el empleo de la fuerza.[38] El marco internacional indica que, en este caso, las autoridades deben aislar (encapsular) a los sectores violentos, protegiendo al mismo tiempo al resto de los manifestantes y asegurando la libertad de manifestación.

Para el Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos, es fundamental atender el carácter de la manifestación o reunión de personas, toda vez que su carácter lícito es la clave para que sea tratada de forma diferente en relación con el uso de la fuerza por parte de las corporaciones de seguridad. Por esta razón distingue tres elementos fundamentales y, al mismo tiempo, enfatiza que los agentes deben ser especialmente cuidadosos y restringir el uso de la fuerza al máximo en estas circunstancias:

> 12. Dado que todas las personas están autorizadas a participar en reuniones lícitas y pacíficas, de conformidad con los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los gobiernos y los organismos y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reconocerán que la fuerza y las armas de fuego pueden utilizarse solamente de conformidad con los principios 13 y 14.
>
> 13. Al dispersar reuniones ilícitas, pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.
>
> 14. Al dispersar reuniones violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9.[39]

---

38 La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, conversación con Lisa Sánchez, Bote Pronto con Carlos Puig, Milenio Televisión, en: https://www.youtube.com/watch?v=OSjkaFNd3vc, consultado en agosto de 2022.

39 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, UNIVERSAL INSTRUMENT, Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement, consultado en octubre de 2022.



Este aspecto debe ser puntualizado de manera reglamentaria a partir de LNSUF, porque no es suficientemente claro el razonamiento ni nos protocolos que serían aplicables en caso de activarse el supuesto del Artículo 28. Al no definir qué se entiende por una manifestación o reunión pública "ilícitas" ni tampoco qué grado constituye que se "vuelva violenta", la responsabilidad del mando operativo es demasiada, puesto que no se le proporcionan los elementos necesarios para tomar la decisión de intervenir, ni la escala del uso de fuerza que sería adecuado emplear.

Actuación de las Policías en Manifestaciones y Reuniones Públicas (LNSUF Arts. 27 y 28)

Actuación de los Agentes	▪ La actuación policial de las corporaciones de seguridad pública tiene como propósito: — Asegurar la protección de los manifestantes y los derechos de terceros: • Garantizando la paz. • El orden público. ▪ En el caso de manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito: — Por ningún motivo puede utilizarse algún tipo de arma. — No puede afectarse a ninguna persona que participe en una manifestación pacífica. ▪ El Consejo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la normatividad aplicable indican que: — La intervención de fuerzas de seguridad pública debe realizarse por: • Agentes con experiencia. • Que hayan recibido capacitación específica para el manejo de manifestaciones y reuniones públicas. • Bajo los protocolos de actuación que emita este consejo.
Necesidad de Uso de la Fuerza	▪ En el caso que una manifestación o reunión pública se tornan violentas los agentes deberán actuar: — De acuerdo con la normatividad de los distintos niveles de uso de la fuerza establecidos en esta ley.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

Como hemos mencionado, la Planeación de Operativos que Requieran el Uso de la Fuerza y considerando que la LNUF tiene aspectos que podrían ser mejorados con el fin de actualizarla con las mejores prácticas internacionales, se han elaborado varias propuestas. Con base en la resolución de la SCJN, buscando sujetar el Uso de la Fuerza a estas prácticas, el 22 de junio de 2022 se presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados que contempla hacer explícito que el Uso de la Fuerza por parte de los agentes y autoridades tiene tres propósitos fundamentales: la protección de la vida y la integridad de las personas, evitar la vulneración de los bienes protegidos por la ley y mantener o restablecer la paz y el orden públicos en circunstancias que lo ameriten. En segundo término, añadir el Principio de Oportunidad en los lineamientos necesarios para el Uso de la Fuerza, criterio que obliga a una evaluación objetiva (material) de la idoneidad de las coordenadas espaciotemporales (tiempo y lugar) para ejercerlo. Se incluye la minimización del impacto negativo en personas y bienes, así como en sus derechos y libertades mediante la valoración de los hechos, evitando las decisiones subjetivas.[40]

PLANEACIÓN DE OPERATIVOS QUE REQUIERAN EL USO DE LA FUERZA
(LNSUF ARTS. 29-31)

Derecho a la defensa propia	▪ Los agentes tienen el derecho a proteger su vida e integridad física cuando: — Se encuentre en riesgo peligro inminente. — Podrá responder a la agresión haciendo uso de la fuerza letal. ▪ Para calificar jurídicamente este hecho de la defensa propia es necesario tomar en cuenta las circunstancias del operativo en relación con: — Modo. — Tiempo. — Lugar. — Situación del agresor: • Capacidad de resistencia del agresor.

40 Presentación de iniciativas de Reforma a la Ley Nacional de Uso de la fuerza, Actualidad Jurídica, Grupo Editorial Tirant lo blanch, México, 10 de junio de 2022, en: https://tirant.com/mx/actualidad-juridica/noticia-presentacion-de-iniciativa-de-reforma-a-la-ley-nacional-de-uso-de-la-fuerza/, consultado en septiembre de 2022.



Planeación de Operativos y Uso de la Fuerza	▪ Para garantizar la protección a los derechos humanos de todas las personas involucradas en un operativo de seguridad pública es necesario considerar la salvaguarda de los principios y objetivos establecidos en esta ley. ▪ La planeación de los operativos de seguridad pública debe cumplir con estos requisitos: ▪ Determinación del agente(s) al mando del operativo y que es responsable(s) de su debido cumplimiento. ▪ Con el propósito de plantear estrategias y una toma de decisiones adecuadas en la definición del cumplimiento de los objetivos: — El mando debe realizar reuniones para coordinar el operativo con: • Las distintas autoridades participantes. • Los agentes que participarán en el operativo. ▪ Contar con planes operativos y planes logísticos para enfrentar el evento y objetivo en cada caso. — Es necesario incluir planes para controlar una eventual resistencia, considerando: • La capacidad de respuesta del objetivo. • Las características físicas del lugar donde se realice el operativo. ▪ Entradas y salidas. • Planeación de rutas de retirada o repliegue en caso de que el uso de la fuerza previsto resulte inadecuad: ▪ Para proteger la vida de los agentes. ▪ Para evitar la huida de la(s) persona(s) en caso de que se trate de una detención. ▪ Los planes operativos deben establecer acciones para enfrentar cualquier tipo de resistencia: — Repeler. — Contrarrestar. — Neutralizar. ▪ Procura generar o provocar el menor daño posible al contemplar en el desarrollo de un operativo: — Uso progresivo y diferenciado de la fuerza.

PLANEACIÓN DE OPERATIVOS... (ARTS. 29-31) CONTINUACIÓN

Planeación de Operativos y Uso de la Fuerza	■ Contar siempre con un plan de desplazamiento físico de los agentes en el área de un operativo. ■ Antes de comenzar un operativo se debe pasar revista por escrito de: — Agentes. — Equipo. — Armamento. — Cartuchos. — Vehículos. ■ Asegurar que el mando operativo pueda mantener comunicación constante con sus superiores para la toma de decisiones durante la realización del operativo. — Esto incluye la posible negociación con las personas que ejercen resistencia al operativo. ■ Evaluar factores de riesgo y amenaza en la planeación de una estrategia adecuada para cada operativo. ■ Determinación de rutas para salvaguardar la integridad física y la vida de las personas ajenas durante un operativo. ■ Es un recurso legal grabar o filmar el desarrollo de un operativo desde su inicio hasta la conclusión del mismo.
Operativos de Protección durante Manifestaciones o Reuniones Públicas	■ Los planes, estrategias o programas para actuar frente a asambleas, manifestaciones o reuniones públicas deben tomar en consideración el riesgo de que se transformen en violentas. — En caso de violencia o que atenten contra el orden público es necesario considerar: • Presencia de agentes capacitados para llevar a cabo negociaciones y procedimientos de disuasión y persuasión. • Para que los manifestantes abandonen las conductas agresivas. ■ Se debe buscar a los líderes para entablar un diálogo entre ellos y las autoridades. ■ El agente que desempeñe la función de negociador debe permanecer en comunicación directa de manera coordinada con el mando superior a través del mando operativo.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.



La LNSUF tiene una de sus carencias más evidentes en el tema de los Informes del Uso de la Fuerza, no por tratar el problema de manera inadecuada, sino por haber establecido una diferenciación en el derecho operacional entre las corporaciones policiacas y aquellas que se desempeñan en apoyo a las labores de seguridad pública (SEDENA, SEMAR y hasta cierto punto, la Guardia Nacional). Se eligió la ruta normativa de construir este Informe si referencia al Informe Policial Homologado, establecido desde 2010 como un elemento central del modelo de sistema penal acusatorio que tiene (todavía) el propósito de transformar diversos aspectos críticos de la justicia en nuestro país. Como apunta Porfirio Luna Leyva, ha ido evolucionando de manera constante y en la actualidad es el referente policiaco fundamental:

> El informe policial homologado nace en el 2010 como un instrumento enfocado a registrar las actividades e investigaciones policiales de las instancias de seguridad pública y procuración de justicia. El Informe tiene como objeto eficientar las puestas a disposición, garantizar el debido proceso, y fomentar el uso de la información para acciones de inteligencia. El informe deberá contener al menos:
>
> — Datos de identificación del primer respondiente.
> — Motivo, que se clasifica en: tipo de evento y subtipo de evento.
> — La ubicación del evento.
> — La descripción de hechos, debiendo detallar modo, tiempo y lugar.
> — En caso de detenciones se debe: señalar los motivos de la detención, descripción de la persona, nombre del detenido y apodo, descripción del estado físico aparente, constancia de lectura de derechos de la persona detenida, víctima u ofendido y su fundamento jurídico, en caso de que la persona detenida indique ser un adolescente, inspección de vehículo y objetos encontrados, informe de uso de la fuerza, datos generales de la persona entrevistada y domicilio.
> — Autoridad a la que fue puesta a disposición.
> — En 2015, se implementó un formato más extenso y complejo del IPH que resultó en; tiempo excesivo para su llenado, resistencia por parte del oficial, dificultad para recibirlo en las fiscalías y una disminución en el número de IPHS registrados. Y desde 2017- 2018 se trabaja en la simplificación del Informe Policial Homologado. a partir de enero de 2019, el Centro Nacional de Información

dio inicio a un proceso de simplificación, modernización y fortalecimiento del Informe Policial Homologado. Y actualmente el formato del informe data del 2020.[41]

Como veremos en el siguiente esquema, la LNSUF retoma casi todos estos aspectos, pero no establece relación alguna entre ambos tipos de informe. Esta separación entre las obligaciones de las corporaciones abocadas a labores de seguridad pública nos parece artificial y peligrosa. Artificial porque las funciones han quedado establecidas en la legislación secundaria de la Guardia Nacional y manifiestamente debe existir una responsabilidad jurídica y frente a los derechos humanos semejante. Peligrosa debido a la apertura de una conducción diferente por parte de cada corporación, al menos en términos de las obligaciones de transparencia y procesos operacionales. En nuestra opinión, la solución más transparente habría sido retomar el IPH para todos los operativos referentes a la seguridad pública, coadyuvando a la consolidación de la Guardia Nacional en una corporación de carácter civil y origen militar.

Informes del Uso de la Fuerza
(LNSUF Arts. 32-39)

Informe del Uso de la Fuerza y Cadena de Mando	■ Cuando los miembros de una institución de seguridad pública hagan uso de la fuerza en cumplimiento de sus funciones deberán realizar: — Reporte pormenorizado a su superior jerárquico inmediato. • Copia de este reporte pormenorizado se integra al expediente del agente al mando del operativo. • Cuando sea necesario, a cada uno de los participantes. ■ Los superiores jerárquicos del agente al mando del operativo son considerados responsables cuando tengan o deban tener conocimiento de que los agentes bajo su mando hayan utilizado hecho uso de la fuerza de manera ilícita y no lo impidan o denuncien ante la autoridad correspondiente, esto incluye: — Las armas menos letales y los instrumentos a su cargo. — Las armas de fuego a su cargo.

[41] Porfirio Luna Leyva, Informe policial homologado, Foro Jurídico, en: https://forojuridico.mx/informe-policial-homologado/, consultado en noviembre de 2022.



Informes del Uso de la Fuerza (Arts. 32-39) continuación

Contenido del Reporte Pormenorizado	■ El reporte o informe pormenorizado del uso de la fuerza debe contener: — Nombre, adscripción y datos de identificación del Agente involucrado. — Nivel de fuerza utilizado. — Circunstancias de: • Modo. • Tiempo. • Lugar. • Razones y consideraciones que motivaron la decisión de utilizar dicho nivel de fuerza. — En caso de haberse utilizado armas letales en el incidente es necesario: • Detallar las razones que se tuvieron para hacer uso del arma de fuego o explosivos. • Identificar el número de disparos o la cantidad de detonación de explosivos. • Especificar tipo de lesiones, número de identidad de personas lesionadas, así como daños materiales causados. • En caso de haber ocurrido, especificar el número e identidad de personas que hayan perdido la vida.
Evaluación periódica	■ Las instituciones de seguridad deben establecer programas de evaluación periódica de conformidad con los estándares deficiencia sobre el uso de la fuerza.
Informes anuales de operativos que involucren el uso de la fuerza	■ Con el propósito de conocer el desarrollo de los operativos y actividades que hayan involucrado el uso de la fuerza. — Las instituciones de seguridad deben presentar informes públicos de manera anual. ■ Los informes anuales deben contener: — Datos completos relativos a las detenciones. — Resultados del evaluación física y corporal realizada a las personas detenidas. — Número de personas fallecidas debido al Uso de la Fuerza. • Éste cifra debe presentarse de manera desagregada por sexo. — En caso de haber tenido lugar, incluir las recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos con motivo de estos operativos. • Este punto debe incluir la atención que se haya dado a estas recomendaciones.

Informes del Uso de la Fuerza (Arts. 32-39) continuación

Registro audiovisual de los operativos	▪ Con el propósito de fortalecer la verificación de los operativos: — Aquellos en los cuales se necesite y se autorice desde la planeación el Uso de la Fuerza Letal. — Se podrán utilizar dispositivos registrar de manera audiovisual el desarrollo del operativo.
Vigilancia de seguridad en vehículos en operativos	▪ Los vehículos destinados a los operativos en el ejercicio del uso de la fuerza deben contar con mecanismos tecnológicos que permitan vigilar la seguridad de los agentes y de las personas que se encuentren alrededor del mismo.
Acceso al registro audiovisual	▪ El material audiovisual de registro de los operativos debe ser accesible para la investigación y procedimiento judicial en términos de la normatividad en la materia.
Protección de datos personales de los agentes	▪ Los datos personales de aquellos agentes que hayan utilizado fuerza letal durante los operativos deben ser tratados en términos de la normatividad vigente en la materia.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

Un aspecto novedoso de la LNSUF es la homologación de la responsabilidad en los operativos de seguridad pública con base en la adopción de criterios internacionales acerca de la Cadena de Mando. Con en antecedente de varias sentencias contra el Estado mexicano en la materia, esta ley incluye criterios claros, si bien no lo suficientemente explícitos, acerca del tipo de responsabilidad que tienen las jerarquías superiores. Para la jurisprudencia de la Corte IDH, el problema debe puntualizarse así:



297. Esta Corte no es un tribunal penal, pero no puede pasar por alto que la omisión del Estado respecto de la cadena de mando hubiese debido investigarse en función de las noticias que hubiesen llegado a las autoridades superiores, no sólo en el caso en que eventualmente se hubiese hecho caso omiso de éstas y se hubiese aceptado la posibilidad del resultado (dolo eventual), sino también ante la posibilidad de que éstas se hubiesen subestimado rechazando la posibilidad de ese resultado (culpa con representación). Por otra parte, esta última variable de responsabilidad penal no podía descartarse por el Estado, puesto que, dadas las características de las agresiones sexuales, que no fueron cometidas por un individuo aislado, sino en grupo, resulta manifiesto que las fuerzas de seguridad que operaron en el operativo carecían del más elemental y debido entrenamiento, lo que en cualquier policía debidamente organizada y disciplinada jamás hubiese permitido la comisión de tan aberrantes delitos por parte de una pluralidad de sus agentes.[42]

Resulta evidente que la normatividad nacional retoma algunos de estos aspectos, pero que no establece la responsabilidad de los mandos superiores de manera tan clara como la jurisprudencia interamericana. En todo caso, se ha establecido por fin un lineamiento explícito para evitar los riesgos como el Caso

---

[42] La Corte IDH extiende esta jurisprudencia de manera más clara que la ley en comento, como se puede apreciar en su jurisprud3encia:

299. La Corte señala que, respecto de la posibilidad de menor responsabilidad penal para los responsables de la cadena de mando, no es válido el argumento de que se ha omitido toda investigación sobre una eventual responsabilidad por violación del deber de cuidado por parte de los superiores, en razón de que los tipos de tortura y de violación sexual exigen dolo y no admiten la forma culposa.

301. No obstante lo anterior y, atendiendo al principio de que el ilícito penal siempre es personal, el Estado incurrió en omisión de investigación, por lo menos, de la responsabilidad penal de los superiores de la cadena de mandos, dejando a investigar su posible responsabilidad por culpa (negligencia o imprudencia) respecto de las lesiones que se constataron en las víctimas, toda vez que se trata de tipos que obviamente se prevén en el derecho interno también en la modalidad culposa y, respecto de ellos, incluso en esa hipótesis más favorable para los superiores, esas lesiones no estaban consumidas por ningún tipo en que hubiesen incurrido y que exigiese violencia.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 4: Derechos Humanos de las Mujeres, en: http://www.colectivoderechofamilia.com/wp-content/uploads/2021/09/Cuadernillo-de-jurisprudencia-de-la-Corte-IDH-%E2%80%93-Derechos-Humanos-de-las-mujeres-2021.pdf, consultado en noviembre de 2022.

Rosendo Radilla y la tentación de establecer condiciones de "obediencia debida" como ruta para evitar posibles conflictos.

RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES
(LNSUF ARTS. 42-44)

Responsabilidad de la cadena de mando	▪ Los mandos de todas las instituciones de seguridad, incluyendo la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública deben: — Verificar que el empleo de la fuerza llevada a cabo por sus subordinados se efectúe conforme a lo establecido en la presente ley. — y demás ordenamientos aplicables.
Sanciones a las infracciones por el uso de la fuerza	▪ Las infracciones a esta ley que deriven de el uso indebido de la fuerza y que sean cometidas por agentes de las instituciones de seguridad pública, así como de la Fuerza Armada permanente cuando actúen seguridad pública deben ser: — Sancionadas en términos de las disposiciones legales correspondientes: • Civiles. • Penales. • Administrativas.
Denuncia de las infracciones por el uso de la fuerza	▪ Cualquier integrante de las instituciones de seguridad, así como de la Fuerza Armada permanente, cuando actúe en tareas de seguridad pública: — Al tener conocimiento de qué se usó indebidamente la fuerza. — Deberá denunciar el hecho ante la autoridad competente.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.



El tema final tratado en la LNSUF es el de la capacitación y profesionalización, aspectos imprescindibles en la conformación de un modelo nacional de seguridad pública en tanto los orígenes y formación de cada corporación son tan diferentes. Nos parece que esta diversidad formativa es la base de la decisión de mencionar en el Articulo 40 únicamente aspectos referentes al respeto por los derechos humanos y la reiteración de las restricciones del uso de la fuerza. En todo caso, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es más puntual y detallado en lo que se refiere a la definición de estas actividades:

CAPÍTULO V - De la Profesionalización

Artículo 61. El Programa Rector de Profesionalización es el instrumento en el que se establecen los lineamientos, programas, actividades y contenidos mínimos para la profesionalización del personal de las Instituciones de Procuración de Justicia.

Artículo 62. Los planes de estudios se integrarán por el conjunto de contenidos teóricos y prácticos estructurados en unidades didácticas de enseñanza y aprendizaje, en los que se incluyan talleres de resolución de casos.

Artículo 63. En materia de programas de Profesionalización y planes de estudio, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia tendrá las siguientes atribuciones:

1. Promover estrategias y políticas de profesionalización de los servidores públicos de las Instituciones de Procuración de Justicia;
2. Diseñar los modelos de profesionalización que correspondan para su concertación y en su caso, aplicación en las Instituciones de Procuración de Justicia;
3. Acordar los contenidos del Programa Rector de Profesionalización de los servidores públicos de las instituciones de Procuración de Justicia, a propuesta de su Presidente;
4. Establecer criterios para supervisar que los servidores públicos se sujeten a los programas correspondientes en los Institutos de Capacitación;

5. Promover el diseño y actualización de políticas y normas para el reclutamiento y selección de aspirantes a las Instituciones de Procuración de Justicia y vigilar su aplicación;
6. Establecer programas de investigación académica en las materias ministerial y pericial;
7. Consensuar los criterios por los que se revalidarán equivalencias de estudios en el ámbito de su competencia para su incorporación al programa rector de profesionalización, y
8. Las demás que le establezcan otras disposiciones legales.

Artículo 64. Los servidores públicos de las Instituciones de Procuración de Justicia están obligados a participar en las actividades de profesionalización que determine la institución respectiva, los cuales deberán cubrir un mínimo de 60 horas clase anuales.[43]

Hemos colocado esta larga referencia para complementar las evidentes carencias del artículo en comento. Queda claro que en este punto las diferentes corporaciones optaron por sus propios programas, mismos que deberán concordar con los propósitos de protección que se hacen explícitos en esta ley.

Capacitación y profesionalización
(LNSUF Art. 40)

- Los procesos de capacitación que deben recibir los agentes involucrados en el uso de la fuerza deben cumplir los estándares nacionales e internacionales en la materia e incluir, mínimamente:
  — Derechos Humanos.
  — No discriminación.
  — Perspectiva de género.
  — Principios para el uso de la fuerza.
  — Adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico.

[43] Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en: https://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-general-del-sistema-nacional-de-seguridad-publica/titulo-cuarto/capitulo-v/, consultado en octubre de 2022.



Capacitación y profesionalización (Art. 40) continuación

- — Adiestramiento en el empleo de armas menos letales.
- — Código de conducta de los servidores públicos.
- — Ética y doctrina policial.
- — Responsabilidades jurídicas derivadas del uso de la fuerza.
- — Actuaciones previas, durante y posteriores al uso de la fuerza.
- — Actuación policial en caso de detenciones.
- — Primeros auxilios y asistencia médica de emergencia.
- — Medios y métodos de solución pacífica de conflictos.
- — Manejo y control de multitudes. Manejo y traslado de personas detenidas o sujetos a proceso.
- — Manejo de crisis, estrés y emociones.

- Las demás que resulten necesarias.
- Con el propósito de evitar daño y minimizar la afectación de la integridad física de las personas, la capacitación debe considerar el empleo diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza:
  - — Armas letales.
  - — Armas menos letales.
- Los programas de capacitación deben establecer cursos de evaluación sobre el Uso de la Fuerza.

Fuente: DOF, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2019, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN DOF 08-04-2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF.pdf, consultado en agosto de 2022.

La LNSUF no es un ordenamiento jurídico más. Conjuga las mejores prácticas internacionales mandatadas por el sistema universal de los derechos del derecho internacional de los derechos humanos, elementos fundamentales del derecho internacional humanitario y las capacidades desde las diversas corporaciones nacionales involucradas en tareas de seguridad pública. La disparidad entre los niveles federal, estatal y municipal, así como las diferencias internas entre las corporaciones militares y policiacas



obligaron a construir un marco normativo que contemplará un proceso de adaptación implícito en el cuerpo del texto y por esta razón se habla de tantos temas dentro de lo que debería ser un ordenamiento relativamente sencillo y directo. Para construir las corporaciones y condiciones de implementación plena de la LNSUF será necesario un proceso en el que todas las instancias institucionales y de la sociedad civil deberán coadyuvar con el propósito de minimizar el uso de la fuerza y consolidar sus los resultados en términos de seguridad ciudadana y seguridad humana. Solamente con estos esfuerzos sociales será posible construir un auténtico modelo de seguridad que proteja a todas las personas y a todo el pueblo en México.

Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. La Legislación Secundaria de la Guardia Nacional como nuevo Modelo de la Seguridad.
Este material fue editado por la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos,
El cuidado de la edición estuvo a cargo
de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional.

La protección de las personas y bienes a través de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNSUF) tiene varios ejes importantes para la gobernabilidad y la impartición de la justicia. El primero es la protección de las personas que no participan directamente en el uso de la fuerza, sino que son testigos, pasivos o inocentes. El empleo adecuado de la fuerza implica qué este sector corra el menor riesgo posible, al ser tomado como el objetivo fundamental de la protección mediante la administración de la fuerza. Por supuesto, el adecuado empleo de la fuerza protege al mismo tiempo a los actores involucrados directamente en los incidentes de Riesgo: Agentes y presuntos delincuentes o perpetradores. El segundo eje de protección es el jurídico, puesto que participantes directos e indirectos o pasivos quedan protegidos al máximo mediante el adecuado Uso de la fuerza. Este concepto engloba diversas acepciones y ha sido manipulado de tantas maneras que hemos preferido referir su conceptualización al organismo más experimentado y especializado en su control y verificación.

